

BAC
327
SAAA
1992

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR - FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACION EN CIENCIAS SOCIALES
- IDICSO -

ARGENTINA DENTRO DEL SISTEMA
INTERAMERICANO ENTRE 1945 Y 1955 *

MARISOL SAAVEDRA **

SERIE DE INVESTIGACIONES DEL IDICSO
Nº 2

BUENOS AIRES

SEPTIEMBRE DE 1992

* El presente trabajo forma parte del informe elaborado durante el transcurso de la beca de perfeccionamiento otorgada por el CONICET.

** Investigadora del CONICET/IDICSO

AUTORIDADES DE LA FACULTAD

Decano:

Lic. Eduardo SUAREZ

Vice-Decano:

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Director de la Escuela de Ciencia Política:

Lic. Emilio SAGUIR

Director de la Escuela de Relaciones Internacionales:

Lic. José PARADISO

Directora de la Escuela de Servicio Social:

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Director de la Escuela de Sociología:

Lic. Edgardo MARGIOTTA

Secretaria Académica:

Lic. María Amelia BUSSIO

Prosecretaria Académica:

Dra. Alicia BAVIZZOLI

Secretaria Administrativa:

Prof. Nélida SANTIAGO

AUTORIDADES DEL IDICSO

Junta Directiva

Presidente:

Lic. Eduardo SUAREZ

Vocales:

Lic. Beatriz V. de BRUZATORI

Lic. Edgardo MARGIOTTA

Lic. José PARADISO

Lic. Emilio SAGUIR

Consejo Asesor:

Dr. Raúl BISIO

Dr. Alberto CASTELLS

Dr. Floreal H. FORNI

Lic. Eugenio KVATERNIK

Dr. Carlos J. MONETA

Lic. Sonia M. SANZ

Dr. Francisco M. SUAREZ

Coordinador:

Lic. Edgardo MARGIOTTA

Las opiniones vertidas en esta publicación no son necesariamente compartidas por la Institución. Las mismas son responsabilidad exclusiva del autor.

Publicación del Instituto de Investigación
en Ciencias Sociales-IDICSO-
Facultad de Ciencias Sociales- UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
Hipólito Yrigoyen 2441
1089-BUENOS AIRES

1. El sistema interamericano entre 1945 y 1955.

Lo que se conoce como sistema interamericano "es un conjunto de principios que sirven como base aceptada de conducta internacional entre los Estados miembros; también comprende ciertos propósitos y objetivos que sostienen en común los países constituyentes y una gran cantidad de tratados y otros convenios internacionales de diversa importancia jurídica. Finalmente, el sistema interamericano abarca un grupo de organizaciones o agencias, dedicadas a diversas actividades destinadas a asegurar la observancia de los principios, propósitos y tratados acordados y para ayudar a alcanzar las metas fijadas por los Estados Americanos". La Organización de los Estados Americanos (OEA), creada en 1948, es "la principal organización multilateral a través de la cual funciona el sistema"⁽¹⁾.

Antes de analizar la política exterior argentina en el contexto del sistema interamericano, es preciso que hagamos referencia al funcionamiento general del sistema y a los diferentes intereses y objetivos que confluyen en su seno.

La Organización de los Estados Americanos:

La OEA fue creada a fin de generar un ámbito de discusión y encuentro para la búsqueda de soluciones a problemas comunes relacionados, fundamentalmente, con: la paz y la seguridad hemisférica, la libertad y las economías nacionales. En líneas generales, la acción de la OEA se orientó hacia: a) la defensa de la independencia de los Estados americanos contra la injerencia de otras partes del mundo; b) la prevención de conflictos armados entre los países del hemisferio y el arreglo pacífico de las controversias; y c) la naturaleza del sistema político, económico y social deseable en los Estados miembros de la comunidad interamericana⁽²⁾.

No obstante la amplitud y trascendencia de los asuntos inherentes al funcionamiento de la OEA, el organismo tiene poca o ninguna capacidad de acción independiente: sus facultades son exclusivamente aquellas que le son otorgadas por los países que la conforman, en relación estrecha con los propósitos e intereses nacionales de cada uno de ellos. Cabe destacar, en este sentido, que todos los Estados americanos han sido muy cuidadosos en preservar la preeminencia de las diversas soberanías nacionales por encima de cualquier compromiso regional, de modo que la limitación de las facultades de la OEA surge de un acto conciente y volitivo de los gobiernos americanos.

La Carta de la OEA, firmada el 2 de mayo de 1948 -durante las deliberaciones de la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos, "es una combinación de reglas, acuerdos, principios y aspiraciones". La Parte I de la Carta incluye todo principio básico interamericano sustentado desde los orígenes del sistema. La Segunda Parte se refiere a la Organización en sí misma, determinando los "órganos" me-

diante los cuales funciona la OEA, siendo éstos de índole más representativa que ejecutiva por voluntad de los gobiernos miembros.

El principal de los órganos de la OEA es la Conferencia Interamericana, la que debe reunirse cada cinco años. La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en cambio, se celebrará toda vez que se requiera considerar problemas urgentes y de interés común, así como para desempeñarse como Órgano de Consulta.

El Consejo de la Organización es el único órgano representativo que se encuentra en sesión permanente. Sus facultades derivan de la Carta de la OEA, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas. No tiene atribuciones políticas sino que, fundamentalmente, supervisa actividades a través de tres cuerpos subordinados y de naturaleza técnica en asuntos económicos y sociales, jurídicos y culturales: el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), el Consejo Interamericano de Jurisconsultos y el Consejo Cultural Interamericano. También es facultad del Consejo determinar la agenda de las Conferencias Interamericanas y las Reuniones de Ministros y preparar ponencias. El Tratado de Río de Janeiro lo faculta para actuar provisionalmente como Órgano de Consulta y por el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas puede organizar las comisiones de investigación y conciliación, y resolver en caso de estancamiento entre las partes en disputa.

Otro órgano de la OEA es la Unión Panamericana que es la Secretaría General y el principal cuerpo administrativo bajo cuya responsabilidad se desarrolla una variedad de programas de cooperación interamericana en los campos cultural, científico, económico y social. Actúa además como centro de información pública sobre la OEA y sus actividades. Finalmente, también son órganos de la OEA las organizaciones y conferencias especializadas: organización sanitaria, agrícola, de historia, geografía, bienestar infantil, situación social y política de la mujer, población indígena, etc.⁽³⁾.

Como hemos dicho, los ejes fundamentales sobre los cuales se asentó el sistema interamericano fueron: la seguridad -política y militar- del hemisferio, la paz y el desarrollo de las diversas economías nacionales. Es claro que no todos los países pusieron énfasis en los mismos aspectos. Así, el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá y el Convenio Económico de Bogotá, que parecerían, al menos en principio, dar respuesta a las genuinas aspiraciones latinoamericanas de garantías frente al poder hegemónico de los EE.UU., en caso de controversias dentro del continente, y de desarrollo económico respectivamente, en verdad fueron aprobados con tantas reservas que jamás llegaron a tener aplicación práctica. Mientras tanto, en el campo en que más eficazmente parece haber funcionado el sistema fue en el de la solidaridad para la defensa del continente. Y ello no ha de ser casual, desde el momento en que tal aspecto tuvo

una significación muy importante para la potencia dominante del sistema⁽⁴⁾.

La seguridad colectiva dentro del sistema interamericano:

La Segunda Guerra Mundial trajo al primer plano de la escena interamericana el tema de la seguridad colectiva dentro del hemisferio. Pero este sistema de seguridad, el cual engloba dos vías de ejecución complementarias: mecanismos de consulta en caso de amenaza contra la paz hemisférica y acción colectiva para evitar o repeler la agresión, habría de irse conformando con el transcurso del tiempo y como consecuencia o corralato de los sucesos que iban teniendo lugar en el contexto internacional. Así, en las tres Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores que tuvieron lugar durante el período bélico, fueron sentadas las bases del sistema interamericano de seguridad colectiva:

- 1) Panamá (1939), se adopta la neutralidad hemisférica;
- 2) La Habana (1940), se sienta el principio de solidaridad interamericana según el cual, un ataque por parte de un Estado no americano contra un Estado americano, sería considerado un ataque contra todos;
- 3) Río de Janeiro (1942), tras el ataque a Pearl Harbor, esta Tercera Reunión de Consulta dio efecto práctico al principio de solidaridad interamericana al disponer medidas conjuntas contra el Eje.

El principio fue ampliado en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz (México, 1945), dado que el Acta de Chapultepec sobre "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana" repitió prácticamente el texto de la Reunión de la Habana pero con la omisión de la referencia restrictiva a Estados no americanos, extendiéndolo así a cualquier forma de agresión y cualquiera fuese su origen. Esta fórmula, surgida en tiempo de guerra, habría de recibir validez permanente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro, en agosto de 1947⁽⁵⁾.

El TIAR establece dos clases de obligaciones para los signatarios: 1) en caso de ataque armado y de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de la ONU, estipula que todas las partes están obligadas a prestar su ayuda inmediata al Estado atacado. Cabe señalar que dicho artículo 51, en gran parte por insistencia de los delegados latinoamericanos, reconocía el derecho de autodefensa individual y colectiva en caso de ataque armado y hasta que el Consejo de Seguridad de la ONU tomase las medidas necesarias para el restablecimiento de la paz y la seguridad; 2) en casos de agresión que no fuesen ataques armados y amenazas de agresión, las partes sólo están obligadas a recurrir al órgano de consulta no exigiéndose ni autorizándose ninguna acción unilateral previa. El órgano de consulta fue definido posteriormente en la Carta de la OEA como Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores. Sus decisiones, que podían incluir la aplicación de sanciones (ruptura de relaciones diplomáticas y consulares, interrupción de transportes y co-

(2) municaciones, suspensión de relaciones económicas y empleo de la fuerza armada), requerirían una mayoría de dos tercios de los Estados con derecho a voto.

Si bien la defensa o seguridad colectiva era una responsabilidad compartida por todos los integrantes del sistema interamericano, dada la preponderancia notoria de los EE.UU. en el campo de la coordinación política y militar de dicha estrategia de seguridad, todo parece haber girado en torno al logro de los objetivos estadounidenses de posguerra para el continente. Ellos podrían sintetizarse en:

- 1) estandarización de la doctrina, del entrenamiento militar y de las armas;
- 2) mantenimiento de la paz y la estabilidad;
- 3) continuación del flujo de materiales estratégicos desde América Latina hacia EE.UU.;
- 4) acceso a las bases navales y aéreas de Latinoamérica y el logro de un sistema integrado para la defensa continental;
- 5) continuación de relaciones militares bilaterales "especiales" con México y Brasil;
- 6) reemplazo de la legislación sobre venta de armamentos que había regido durante la guerra (Ley de Préstamo y Arriendo) por una Ley de Cooperación Militar Interamericana; y
- 7) creación de un órgano militar permanente que reemplazara a la Junta Interamericana de Defensa (JID)⁽⁶⁾.

Oportunamente veremos cómo algunos de esos objetivos norteamericanos chocaron con los intereses latinoamericanos o fueron planteados por unos y otros en diferentes tiempos. Un caso bien claro de esto último lo constituye la propuesta de transformar a la JID en órgano militar permanente.

La Junta Interamericana de Defensa, creada en 1942 con sede en Washington, tuvo inicialmente carácter provisorio para la emergencia de guerra. Su existencia y funciones fueron convalidadas en la Conferencia de Chapultepec sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, y en la Conferencia de Río de Janeiro sin alterar fundamentalmente su naturaleza. Pero mientras en Chapultepec eran los latinoamericanos los más firmes defensores de la necesidad de crear un órgano militar permanente, luego las posiciones habrían de invertirse, siendo éste uno de los objetivos esenciales de la estrategia estadounidense.

Dicha Junta estaba compuesta por representantes de las Fuerzas Armadas de todos los Estados miembros de la OEA. Pero, sin duda, su organización y funcionamiento estaban condicionadas por la superioridad militar de los EE.UU.: su Presidente, su Jefe de Estado Mayor y su Secretario eran oficiales de las Fuerzas Armadas norteamericanas. Seguramente como consecuencia de ello, el temor de las naciones latinoamericanas a que tal predominio pusiera en peligro el principio de no intervención, hizo que las facultades de la JID fueran severamente li

mitadas (sólo es un cuerpo técnico asesor y consultivo), y que no se llegara al órgano militar permanente.

La JID no tiene autoridad para organizar fuerzas o establecer un comando único. Tampoco tiene injerencia en el nivel de armamento de cada país. Su papel se reduce a: 1) promover la solidaridad entre las Fuerzas Armadas de los Estados miembros; 2) crear una comprensión común entre todos los representantes de los problemas relativos a la defensa hemisférica; y 3) proveer una base multilateral para las medidas de defensa que puedan ser adoptadas unilateral o bilateralmente, en especial por EE.UU.⁽⁷⁾.

Comparando a la JID con la OEA, Perón -bajo el seudónimo de Descartes- opinaba que aquélla era un organismo "serio y responsable" que estudia la defensa militar del continente y "no hace política internacional". Esa era la razón por la cual la JID no había caído "en el desprestigio por contaminación" en que sí se había visto envuelta la OEA. "Por eso es de esperar -agregaba- que el tiempo consolide y afirme cada día más a este organismo, aunque sea en detrimento de la OEA, que hasta ahora ha resultado ser la 'manzana de la discordia'"⁽⁸⁾. Es claro que para la voluntad de Perón de no participar en organismos internacionales que tuvieran atribuciones más amplias de las que pudieran corresponder a la soberanía de cada Estado, la JID aparecía como más apropiada que la propia OEA o un órgano permanente dependiente de ella.

Pero el tema de la defensa hemisférica no habría de limitarse a sus aspectos estrictamente militares sino que habría de abarcar el plano político. El concepto de defensa política del hemisferio parece haber sido acuñado durante la Tercera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (Río de Janeiro, 1942), oportunidad en que fue creada la Comisión Asesora de Emergencia para la Defensa Política que tenía por objeto estudiar y coordinar las medidas tendientes a controlar las actividades del Eje en el continente recomendadas por la Reunión. Dicha Comisión, que contaba con siete miembros elegidos por la Junta Gubernativa de la Unión Panamericana y cuya sede se estableció en Montevideo, tenía autoridad para investigar la situación interna de cada país; de hecho, promovió el control de los individuos por parte de los gobiernos y alentó y guió la adopción de determinadas medidas de control efectivo.

Con la finalización de la guerra y el cambio de "enemigo" la tesis global de Washington parecía sintetizarse así: en un mundo polarizado, todo nacionalismo debía necesariamente estar encubriendo al antinorteamericanismo y éste, algo cercano al comunismo⁽⁹⁾. De modo que, aun cuando en la Conferencia de Bogotá, la propuesta de Uruguay de que la Comisión continuara con funciones relativas a la defensa de los derechos humanos y el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, no prosperó debido a la oposición del resto de los latinoame-

ricanos, sí fue aprobada una enérgica declaración contra el comunismo. Tal declaración promovida por los EE.UU., enmarcada indudablemente por el llamado "bogotazo", fue extendida sin embargo a propuesta de Argentina a "cualquier otra doctrina totalitaria". Se resolvió asimismo que todos los países signatarios adoptarían "dentro de sus territorios y de acuerdo con sus respectivas disposiciones constitucionales" las medidas necesarias para erradicar y prevenir las actividades comunistas dirigidas desde el exterior.

Seis años más tarde, en la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954) sería aprobada la "Declaración de Solidaridad para el Mantenimiento de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional". Esta declaración, conocida como Resolución de Caracas, condena las actividades del comunismo internacional por constituir una forma de intervención en los asuntos americanos y señala la determinación de los Estados del continente de tomar las medidas necesarias para proteger su independencia política contra esa fuerza.

La mencionada declaración, producida en el marco de los sucesos que estaban teniendo lugar en Guatemala⁽¹⁰⁾, fue un verdadero triunfo de los delegados norteamericanos considerando la resistencia presentada por los representantes latinoamericanos quienes tenían estar abriendo con ella una puerta al intervencionismo de los EE.UU. Como bien señala John C. Dreier, la reticencia latinoamericana a asumir una actitud más enérgica contra la infiltración comunista no tenía como origen, al menos en la amplia mayoría, algún tipo de simpatía por esa ideología, sino un real temor de que el principal argumento para la defensa política del hemisferio se transformara en instrumento de la dominación de EE.UU. sobre el resto. La cuestión para América Latina era clara: "¡Comunismo, no! ¡Intervención yanqui, tampoco!"⁽¹¹⁾.

Las relaciones políticas y económicas entre EE.UU. y América Latina:

En este tema, como en casi todos, hemos comprobado la existencia de una tendencia que quizás forme parte de la naturaleza humana a pretender comprender la complejidad de lo histórico dentro de dos categorías lo suficientemente alejadas entre sí como para que no se confundan o entrelacen: bueno o malo, negro o blanco. Sin embargo, quien se detenga a analizar en profundidad el comportamiento humano, individual o colectivo -esencia de todo proceso histórico- llegará con toda seguridad a la certeza de que entre ambos extremos existe siempre una ancha franja gris cuyos enormes matices son más que dignos de estudio, y generalmente, mucho más rica en elementos para la comprensión.

Así, es muy común en gran parte de la bibliografía sobre el tema e incluso entre autores norteamericanos, que se analice la cuestión del regionalismo poniendo especial énfasis en la importancia

que éste habría tenido para los EE.UU. y concluir que el fortalecimiento del sistema regional fue promovido por y para beneficio exclusivo de la potencia hegemónica. Latinoamérica habría sido, entonces, la víctima que había quedado atrapada dentro de un sistema organizado y usufructuado por los EE.UU. Sin embargo, a poco que se analicen en forma exhaustiva y libre de prejuicios las discusiones habidas en el ámbito interamericano, tal planteo deberá necesariamente incorporar una serie de matices que lo tornen menos drástico y más próximo a la realidad.

Quizás, tales lecturas apasionadas tengan una razón de ser. ¿Quién, después de los aportes intelectuales de las décadas del '60 y '70, y algunos sucesos latinoamericanos -por referirnos sólo a esta región- y en los cuales EE.UU. tuvo innegablemente participación como Guatemala, Cuba, Chile, Nicaragua, Panamá, etc., no se siente inclinado de algún modo a ver en el sistema interamericano y en los órganos que lo conforman un instrumento del imperialismo yanqui? Pero si bien se analiza, las acciones más cuestionables de la potencia hegemónica fueron llevadas a cabo al margen del sistema creado.

Esto no es ni mucho menos una justificación del intervencionismo norteamericano en América Latina. Lo que estamos queriendo decir es que si EE.UU. pretendió crear un sistema interamericano para ponerlo al servicio de su política, en muchos casos tal sistema no le sirvió, debiendo recurrir al viejo y casi exclusivo instrumento que conocieron todos los poderes dominantes a lo largo de la historia de la humanidad: el poder de su propia fuerza.

Por otra parte, si EE.UU. pudo levantar semejante edificio fue, en gran medida, con el consentimiento y acuerdo de América Latina. ¿No fueron los propios latinoamericanos quienes dócilmente se plegaban a las "sutiles presiones" norteamericanas presentando propuestas o aprobando resoluciones que, dada la disparidad de fuerza y poder existente servían mucho más a los objetivos de los EE.UU. que a los intereses de los pueblos a los que representaban? ¿No es verdad que, en general, al aceptar las "sugerencias" estadounidenses muchos latinoamericanos creían ingenua y egoístamente poder conseguir algún beneficio exclusivo aun a costa de dejar de lado los intereses comunes con el resto de América Latina? Finalmente, un sistema regional fuertemente constituido ¿fue un objetivo de trascendencia sólo para los EE.UU. o también fue una meta de los países latinoamericanos? Veámos.

¿Regionalismo vs universalismo?:

Ya antes de finalizar la guerra, más concretamente en la Conferencia de Chapultepec, se hizo evidente que América Latina tenía mayor interés que los EE.UU. en reforzar el sistema regional, dando carácter permanente a la alianza estrecha que había sido establecida a causa de la guerra. Pero, ¿qué movió a Latinoamérica a brregar incansablemente por el fortalecimiento de las relaciones interamericanas?

El temor de que en la posguerra EE.UU. adoptase una política "universalista" -consecuencia y consecuente con su decisión de entrar en la guerra- en detrimento del "regionalismo" fundado a fines del siglo pasado, y la percepción de la propia debilidad frente al nuevo ordenamiento internacional que se abría, fueron, con seguridad, algunas de las razones fundamentales. Las conversaciones de Dumbarton Oaks, germen de las Naciones Unidas y de las cuales los países de América Latina fueron excluidos, mucho deben haber contribuido a aumentar esos temores y a fomentar entre los latinoamericanos el sentimiento de imperiosa necesidad de contar con un sistema regional que no estuviera sujeto al gran poder del Consejo de Seguridad de la organización mundial. De nada sirvieron las seguridades dadas por la administración Roosevelt para atemperar los sentimientos de América Latina en el sentido de que el sistema interamericano tendría suma importancia y un rol vital dentro de la ONU. Era preciso asumir compromisos firmes al respecto. Pero en Chapultepec (febrero-marzo de 1945) EE.UU. demostró que no quería asumir ningún tipo de compromiso regional antes de que tuviera lugar la Conferencia de San Francisco en la que cobraría vida la Organización de las Naciones Unidas.

El Secretario de Estado Cordell Hull había sido un firme opositor a la reunión interamericana ya que no podría obviarse el tratamiento de la cuestión argentina propuesto por América Latina, lo que podría provocar la ruptura de la unidad hemisférica alcanzada. Una vez fuera del Departamento Hull, EE.UU. propuso una reunión limitada a los países americanos que hubieran participado en el esfuerzo bélico -lo que excluía a Argentina- y, para hacer aceptable la propuesta a los latinoamericanos, convino en tratar el problema argentino luego de que las cuestiones fundamentales fueran resueltas. Tal cambio se debió, esencialmente, al hecho de que, a pesar de sus temores, EE.UU. precisaba el apoyo latinoamericano para la trascendente reunión de San Francisco.

La Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz se desarrolló en México, en el Palacio de Chapultepec, entre el 21 de febrero y el 8 de marzo de 1945. A lo largo de sus discusiones, América Latina insistió en la necesidad de formalizar el funcionamiento del sistema interamericano el cual, desde su nacimiento no se había basado nunca en tratados o convenciones sino que había actuado sólo por medio de las resoluciones adoptadas en las Conferencias. Se decidió entonces acordar un "pacto orgánico" que sería discutido en la próxima Conferencia que debía reunirse en Bogotá en 1946.

Pero Latinoamérica esperaba algo más de Chapultepec. Sus delegados plantearon la necesidad de fundar un sistema de seguridad interamericano autónomo. Sin duda los guiaba la intención de salvaguardar sus intereses frente a las decisiones que pudieran adoptar las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad del futuro organismo in-

ternacional. De modo que intentaron presionar a los EE.UU. a fin de acordar un compromiso unánime para defender por todos los medios, inclusive las armas, la integridad territorial y la independencia política de todos ellos.

Sin embargo, EE.UU. se opuso drásticamente a crear una fuerza internacional para la defensa del hemisferio porque, indudablemente, ello excedía el grado de compromiso regional que estaban dispuestos a asumir. Un sistema tal podía afectar la política universalista en que los EE.UU. estaban ahora empeñados y servir, al mismo tiempo, como buena excusa a la Unión Soviética para que ella emprendiera idéntica conducta en el Este europeo. Si bien EE.UU. logró morigerar la propuesta latinoamericana hasta una declaración mucho más laxa sobre "Asistencia Recíproca y Solidaridad Americana", se vio "forzado" a aceptar la convocatoria de una Conferencia que tratase el tema de la seguridad hemisférica, la que pudo, no obstante, mantener demorada hasta agosto del año '47. Esta postergación respondió a dos motivos fundamentales: el escaso interés de EE.UU. en sentar las bases definitivas para la organización de la seguridad regional y la desconfianza respecto de la posición que podría adoptar la Argentina en dicha reunión.

De acuerdo con la percepción del embajador Messersmith transmitida al Presidente Roosevelt, el clima de Chapultepec se había debido al hecho de que todas las repúblicas latinoamericanas habían ido con un enorme temor hacia la U.R.S.S. desde el punto de vista político y económico, y con una gran desconfianza en este segundo aspecto hacia Inglaterra. "Ellas -decía Messersmith- vinieron con el sentimiento de que los EE.UU. era el único país atado a principios de trato justo para con los países pequeños en los terrenos político y económico"⁽¹²⁾. En realidad, las apreciaciones de Messersmith no parecen ajustarse completamente a la realidad aunque contengan parte de verdad. Sin duda encierran mucho de su propia visión del mundo en las postrimerías de la guerra y en la inmediata posguerra.

En un contexto internacional en el cual todavía las grandes potencias no se habían desengañado respecto de la posibilidad de construir "un solo mundo", resulta algo pretencioso atribuir a los latinoamericanos "un enorme temor hacia la U.R.S.S." El temor de América Latina más bien aparece como generalizado ante el nuevo ordenamiento internacional que estaba siendo gestado y que quedaría instaurado en la ONU. Nuevo ordenamiento en el cual, Latinoamérica no podía saber a ciencia cierta qué lugar ocuparía y qué rol le sería permitido desempeñar. El temor latinoamericano parece, más que inspirado únicamente por el ascenso soviético, motivado por el papel preponderante que las grandes potencias en conjunto parecían estar reservando para sí en el futuro reordenamiento internacional.

Con respecto a Inglaterra, América Latina lo que debía estar percibiendo era la decadencia del antiguo imperio británico lo que sin

duda provocaría un reacomodamiento de las relaciones económicas cuyo eje central se situaría ahora en los EE.UU. Más que una "gran desconfianza" lo que Latinoamérica debía estar sintiendo era la incertidumbre de saber cuál sería el mejor camino para reinserirse positivamente en el nuevo contexto.

Por otra parte, nos quedan serias dudas respecto de que EE.UU. pudiera aparecer a los ojos latinoamericanos como la única garantía de un tratamiento justo para los países pequeños dado que era muy reciente su exclusión en las conversaciones de Dumbarton Oaks. Y, por si fuera necesario, América Latina tendría en Chapultepec mismo una muestra palmaria de que EE.UU. no tenía vocación de Robin Hood: ante la sugerecia de que en San Francisco pidiera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad para un país latinoamericano, EE.UU. se rehusó sin más. Lo que parece fuera de toda duda, en cambio, es que Latinoamérica en su conjunto esperaba recibir de parte de los EE.UU. alguna compensación al compromiso asumido como aliada en la guerra.

De modo que la opinión de Messersmith parece acomodarse más a su apreciación personal que a la realidad latinoamericana. Su punto de vista -puesto de manifiesto durante su gestión como embajador en Buenos Aires- se basaba en que la amenaza principal para la seguridad y unidad hemisférica había dejado de ser el nazismo para pasar a serlo el comunismo internacional impulsado desde la U.R.S.S. Asimismo, había que acabar de desplazar a los desfallecientes intereses británicos a fin de dar lugar al desarrollo de los norteamericanos.

En síntesis, América Latina fue -a nuestro entender- a Chapultepec convencida de que el esfuerzo bélico realizado como aliada de la primera potencia mundial la convertía, de algún modo, en la principal acreedora a la hora del reparto de compensaciones. Consciente del papel principalísimo que EE.UU. jugaría en el orden internacional, se hizo presente decidida a no permitir que el tan pregonado "regionalismo" fuese echado al olvido por uno de sus más fervientes sostenedores, si no el más hasta épocas recientes. América Latina sabía que EE.UU. la necesitaba y estaba dispuesta a no cejar en sus reclamos a cambio de la cooperación que se le requería.

En Chapultepec los éxitos y los fracasos -al menos en los temas dominantes- estarían repartidos: si América Latina no tuvo éxito en la propuesta de crear un sistema de seguridad hemisférica con fuerzas militares conjuntas, EE.UU. debió aceptar el compromiso de asentar en forma permanente por medio de un tratado el principio de solidaridad americana y asistencia recíproca, no ya frente a ataques de países extracontinentales sino también ante agresiones intracontinentales. Si EE.UU. no consiguió convencer a América Latina de lo pernicioso que resultaba el nacionalismo económico, ella debió ceder en la postergación del tratamiento en profundidad de los problemas de índole económica, sobre lo que hablaremos más adelante⁽¹³⁾.

Un cambio de actitud comenzará, sin embargo, a percibirse en los EE.UU. lo que finalmente haría posible la Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente, llevada a cabo en Río de Janeiro en agosto de 1947. Tal cambio parece deberse a una nueva estrategia de la administración Truman fundada en una visión diferente del rol que podía jugar el bloque americano unido dentro del enfrentamiento global con la U.R.S.S. y que, sin duda, habría de tener como escenario las Naciones Unidas. A ello se sumó una nueva percepción de la amenaza real para la seguridad del continente: ahora el comunismo desplazaba al nazismo.

Esto no significó que del "universalismo" estadounidense de finales de la guerra se hubiese girado hacia el "regionalismo" pretendido por Latinoamérica. La reinterpretación que EE.UU. hizo de sus vínculos regionales se limitó a dar una nueva ubicación estratégica a sus compromisos e intereses continentales en relación con los que tenía más allá de América. En otras palabras, la estrategia política de la administración Truman armonizó perfectamente "regionalismo" con "universalismo". El sistema de solidaridad y seguridad hemisférica, propugnado tanto por América Latina como por los EE.UU. sirvió, sin entrar en contradicción, a sus objetivos globales derivados de la guerra fría.

De manera que "a pesar de la gran atracción de la filosofía de 'un solo mundo', fundamento básico de las Naciones Unidas, Estados Unidos no estaba dispuesto a abandonar la asociación regional, que había probado ser tan valiosa en tiempos de guerra. En 1948 los preanuncios de la controversia creciente con la Unión Soviética revivieron la atención a la importancia de la solidaridad continental. Además, Estados Unidos envuelto cada vez más en problemas de otras partes del mundo, vio en la OEA la oportunidad de crear, en el hemisferio occidental, una comunidad relativamente tranquila y ordenada, que podría actuar como influencia estabilizadora en el amplio panorama mundial"⁽¹⁴⁾. Esto es, en otras palabras, lo que suele definirse como "un hemisferio cerrado en un mundo abierto": un hemisferio occidental cerrado a la penetración de cualquier otra gran potencia, en un mundo abierto para la influencia de los EE.UU."⁽¹⁵⁾.

Desde entonces, las relaciones políticas entre EE.UU. y América Latina parecen encarrilarse hacia objetivos comunes, primando un buen nivel de entendimiento por encima de algunas lógicas discrepancias que de ningún modo alcanzarían a representar una sombra de amenaza a la unidad conseguida. Donde parece haberse instalado con mayor profundidad el enfrentamiento y donde apareció más difícil hallar un acuerdo que contemplara los intereses de ambos fue en el terreno económico sobre el que hablaremos a continuación.

Vecinos sí; hermanos no:

Para analizar las relaciones económicas entre EE.UU. y América Latina es preciso primero dedicar unos párrafos a la política económica global de la primera potencia del mundo en la posguerra.

La disminución de la importancia de Inglaterra y el aumento de influencia de los EE.UU. en la economía mundial fue, como se sabe, un proceso paulatino que puede captarse ya desde los albores del presente siglo. Sin embargo, el desplazamiento definitivo del centro de gravedad de la economía mundial habría de percibirse con plena nitidez una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.

La estrategia económica de la primera potencia mundial para la posguerra se fundó, entonces, sobre la convicción de que las causas principales que habían llevado a la guerra tenían su origen en prácticas económicas equivocadas: si las economías cerradas de Alemania, Japón y Gran Bretaña habían franqueado el camino a la Segunda Guerra Mundial, un sistema abierto y multilateral que fomentara la interdependencia entre las naciones, aumentando el costo de la agresión, era la única garantía para la paz internacional y, al mismo tiempo, para la seguridad y prosperidad de los EE.UU. De ahí que la política estadounidense de posguerra, cuyas raíces pueden rastrearse aun en los acuerdos de finales del período bélico (Bretton Woods), estuvo guiada por la primordial preocupación de alcanzar la seguridad económica exterior.

Si esta política, llamada de "puerta abierta" benefició a EE.UU. a expensas de otros países o si otros también obtuvieron ganancias; si la administración Truman subordinó la política económica exterior a metas estrictamente políticas y estratégicas tales como la conservación de la democracia en Europa, el apoyo a gobiernos amigos en el Lejano Oriente, la contención del comunismo, etc., o si la política global estadounidense respondió meramente a los objetivos imperialistas de expansión del capitalismo, sirviendo a mezquinos intereses propios, ha dado lugar a diversas interpretaciones y debates historiográficos dentro mismo de EE.UU.⁽¹⁶⁾ Pero, ¿tienen necesariamente los objetivos políticos y económicos ^{que} contradecirse o pueden complementarse?

La planificación estadounidense para la paz y en la que no se contemplaba aún el futuro conflicto con la U.R.S.S., tuvo su acuñación en el transcurso de julio de 1944, durante los acuerdos de Bretton Woods. Confiados en que el universalismo ("mundo único") sería el marco de la paz futura y el multilateralismo su instrumento de aplicación, los grandes poderes mundiales crearon allí el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y sentaron las bases, bien que con bastante reticencia de parte de los británicos y los soviéticos, del libre comercio, la muerte del nacionalismo económico y el definitivo liderazgo de EE.UU.

Si al principio se pensó que la Ley de Préstamos y Arriendos,

por la cual EE.UU. proveía ayuda militar y económica a los aliados y por ende también a la U.R.S.S., podía continuar funcionando en la posguerra, los planificadores políticos norteamericanos pronto comprendieron que no alcanzaría con ello y que sería necesario disponer de préstamos adicionales e inversiones privadas. Pero estos capitales habrían de rechazar la idea de invertir en ultramar a causa de los perjuicios sufridos durante la última guerra.

Paralelamente, la creencia estadounidense en la posibilidad de crear un modus vivendi con la Unión Soviética que preservara la política de "puerta abierta" se fue diluyendo y cobrando fuerza la idea de que era necesario evitar una mayor expansión soviética en el occidente europeo. Frente al enorme poder del Ejército Rojo, el arma económica parecía ser la única "apropiada y disponible". La crisis económica por la que atravesaban los aliados europeos en los años 1945 y 46 se convirtió en una seria doble amenaza para los EE.UU.: podía significar el colapso de sus principales socios comerciales al mismo tiempo que se tornaban presas fáciles del comunismo.

El GATT (Acuerdo General sobre Aranceles aduaneros y Comercio) alcanzado en Ginebra en 1947, completó el esquema de apertura del comercio internacional pero no contribuyó a resolver la crisis de Europa occidental.

El discurso presidencial del 12 de marzo de 1947 ante el Senado estadounidense, conteniendo lo que se conoce como la "Doctrina Truman", aludió a la necesidad de brindar ayuda a Grecia y Turquía. Pero la intención no era limitar la ayuda a esos dos países sino la de proveerla a toda Europa. Incluso, cuando en junio del mismo año, el Secretario de Estado, George C. Marshall, anunció la colaboración estadounidense para Europa, lo que sería el Programa de Recuperación Europea (ERP) o Plan Marshall, todavía algunos funcionarios creían posible la participación soviética en él. Fue el fracaso de las negociaciones de París (junio-julio de 1947) con el retiro de Molotov y los representantes de Europa oriental lo que terminó por definir la naturaleza de la Doctrina Truman.

Si en su nacimiento se había puesto énfasis en una cuestión de prestigio para EE.UU. y en la necesidad de brindar apoyo a ciertos países europeos más amenazados, la Doctrina Truman y su correlato, el Plan Marshall, terminaron convirtiéndose en un "instrumento económico de contención política". De modo que el ERP, controlado por la Administración de Cooperación Económica (ECA), agencia independiente del Departamento de Estado, fue promovido a partir de 1948 como una medida de seguridad nacional, en el orden económico, y mundial, evitando una Tercera Guerra Mundial mediante la contención del avance soviético.

Pero si la meta política inicial de EE.UU. fue, en el área económica, crear un sistema interdependiente y multilateral que garantizara el libre acceso a los recursos naturales de todo el mundo, con

el tiempo y la toma de conciencia de la guerra fría, fue cobrando importancia la protección de las regiones en desarrollo de una posible invasión comunista: "al fomentar el desarrollo de los países del Tercer Mundo, la administración Truman esperaba inmunizar a los gobiernos amigos contra el 'virus' del comunismo"⁽¹⁷⁾. Así, al inaugurar su segundo período presidencial, el 20 de enero de 1949, Truman anunció un programa de cuatro puntos que, en líneas generales, era la ratificación de la política exterior seguida hasta entonces y la ampliación de la Doctrina de la contención ya que, según el Punto Cuarto, los países en desarrollo de Asia, África y América Latina recibirían el apoyo técnico que necesitaran para "fortalecer sus economías y permitirles sortear 'las asechanzas que podían cernirse sobre su libertad'"⁽¹⁸⁾.

Muchos expertos pensaban asimismo que los EE.UU. necesitarían incrementar sus importaciones de materias primas para sobrevivir económica y militarmente; y como la lucha por las materias primas tras la Primera Guerra Mundial había llevado en parte a la Segunda, la administración norteamericana terminó orientando los objetivos del Punto Cuarto a proteger la provisión de recursos exteriores y desarrollar nuevas fuentes de materias primas en ultramar, salvaguardando los intereses de EE.UU. en el extranjero. En este sentido, el Punto Cuarto venía a completar el Plan Marshall pues para aliviar la posible escasez de materiales, el ERP preveía la transferencia directa de materiales estratégicos de los países participantes a los EE.UU.

Lo cierto es que la administración Truman terminó no ofreciendo al Tercer Mundo ningún plan de desarrollo específico, limitándose a brindar ayuda técnica para la defensa de algunos países del sudeste asiático pero no para desarrollo en gran escala. En general, los funcionarios norteamericanos sostenían que la recuperación de los países europeos, clientes tradicionales del Tercer Mundo, contribuiría rápidamente a la elevación de éste. Por su parte, los menos desarrollados debían crear un clima favorable a las inversiones privadas y aumentar sus exportaciones por medio de la liberalización del comercio. De modo que no hubo contradicción sino perfecto acuerdo entre la situación de guerra fría, las necesidades y objetivos estadounidenses y los intereses empresariales de los EE.UU.: al extenderse por el mundo, las compañías norteamericanas ayudaban al objetivo de contener al comunismo y satisfacer los requerimientos de EE.UU. sobre bienes externos.

Pero en realidad, ni la política gubernamental ni las inversiones privadas cubrieron las expectativas de los países menos desarrollados. El capital canalizado por EE.UU. a través del BIRF o del Exim bank, consistió en préstamos "duros" vinculados a proyectos específicos y con condiciones tan estrictas que los tornaban poco efectivos. Antes de otorgar un préstamo, los EE.UU. estudiaban a fondo la deuda externa del país receptor, el trato que recibían las propiedades nor-

teamericanas y su política hacia las empresas estatales. En general, EE.UU. prefirió privilegiar la ayuda a través del BIRF y las inversiones privadas. Estas, que habían crecido poco durante la guerra, bajaron aun en 1946 y la mayoría de las instaladas en los países del Tercer Mundo se volcaron a la producción de materiales necesarios como el petróleo y en las áreas más redituables. En tanto, el Punto Cuarto, trabado por problemas burocráticos, continuó siendo incluso para Dean Acheson "la Cenicienta de la familia de ayuda exterior"⁽¹⁹⁾.

En este contexto, los países de América Latina no habrían de tener mejor suerte que los del resto del mundo subdesarrollado. Factores que podríamos denominar coyunturales, por estar íntimamente ligados al desenvolvimiento y consecuencias de la guerra, y otros estructurales, por vincularse con la naturaleza misma de sus economías y la esencia del intercambio comercial, contribuyeron a deteriorar las relaciones entre EE.UU. y América Latina en el largo plazo.

En cuanto a los factores estructurales, el más importante parece ser el siguiente: al producirse el reemplazo de Gran Bretaña por los EE.UU. como centro del sistema económico internacional, las economías periféricas -entre ellas, obviamente, las de Latinoamérica- se vieron particularmente afectadas dado que, a la inversa de lo que ocurría con la economía británica, complementaria de aquéllas, la norteamericana representa una economía competitiva para ellas.

Esto se hace evidente en la importancia del comercio exterior y en relación con los recursos naturales de que dispone cada una de ellas. Así, mientras Gran Bretaña entre 1870 y 1909 importaba el equivalente al 26% de su ingreso nacional, y exportaba el 20%, las importaciones de EE.UU. en el período 1944-53 alcanzaban sólo el 4% de su ingreso nacional y sus exportaciones el 6%. La economía norteamericana posee amplios recursos naturales y está diversificada, a diferencia de la británica. Por eso, mientras una tercera parte de las exportaciones estadounidenses son productos básicos, sin transformación, éstos sólo constituyen el 12%, en 1936, de las exportaciones inglesas. En tanto en 1937 el 75% de las importaciones del Reino Unido estaba constituido por productos alimenticios, este rubro sólo alcanzaba un 5% en EE.UU. De modo que, si bien EE.UU. era uno de los países más industrializados y desarrollados del mundo, también era uno de los principales exportadores de materias primas y productos básicos, lo que lo convertía en un competidor desigual para América Latina⁽²⁰⁾.

Los factores que señalamos como coyunturales y que, en verdad, no eran otra cosa que dos piezas de un mismo engranaje, pueden sintetizarse en: por un lado, el enorme poderío político, militar y económico con el cual los EE.UU. emergieron tras la guerra y, por el otro, los graves perjuicios sufridos por Latinoamérica a causa del esfuerzo realizado durante la etapa bélica que no habría de tener compensación alguna en la posguerra. Los principales perjuicios sufridos por las

economías latinoamericanas se derivan de:

- 1) haber provisto de materias primas a EE.UU. y sus aliados durante la guerra a precios controlados y tener que enfrentarse en la posguerra a la absoluta liberalización del comercio mundial;
- 2) el deterioro de los términos del intercambio (precios mucho más elevados de los productos manufacturados que de las materias primas), lo cual hacía prácticamente imposible para América Latina poder adquirir los bienes de capital necesarios para alcanzar su despegue; y
- 3) fluctuaciones mayores de los precios de las materias primas que de los productos industrializados.

Sobre estos problemas habrían de insistir permanentemente los latinoamericanos mientras reclamaban imperiosamente su derecho a industrializarse. Pero dicha industrialización estaba condicionada por la escasez de capitales, agravada por la evaporación que los escasos capitales existentes sufrían al tener que ser dedicados al pago del deterioro de los términos del intercambio. De allí que cualquier intento de desarrollo debía contar con la comprensión de los países industrializados -léase EE.UU.- en cuanto a la necesidad de establecer precios internacionales equitativos y abandonar el proteccionismo que impedía el ingreso a los mercados desarrollados de los productos primarios de los países de menores recursos.

Este habría de ser, en líneas generales, el reiterado planteo de los latinoamericanos ante los EE.UU. La falta de respuesta adecuada por parte de éstos parece haber ido abriendo una brecha insalvable entre EE.UU. y América Latina en el campo económico que habría de tener, en el largo plazo, repercusiones dramáticas también en lo político. Ahora, ¿fueron los EE.UU. sordos, ciegos o insensibles a la realidad latinoamericana? Así, al menos, parecería desprenderse de una primera lectura. Pero veámos.

Si el tema político y de seguridad planteado en el Palacio de Chapultepec por los latinoamericanos había podido ser resuelto por EE.UU. con relativa facilidad, el problema económico revestiría otras aristas algo más difíciles de limar.

En esa oportunidad, ante el requerimiento de una propuesta concreta de ayuda por parte de los EE.UU., su Secretario del Tesoro, Will Clayton, explicó a los delegados de la Junta Económica de la Conferencia que EE.UU. reconocía los sacrificios que América Latina había hecho durante la guerra pero que era demasiado pronto para establecer con precisión un programa como el que estaban solicitando. Prometió, sin embargo, que el mismo sería encarado "ordenadamente", una vez finalizada la guerra. Primero era necesario establecer el orden de posguerra y asegurar la reconstrucción europea. En tal sentido, América Latina no debía ver a Europa como un competidor en cuanto a la ayuda norteamericana sino que, por el contrario, debía considerar que su pronta recuperación redundaría en beneficio directo de las economías

latinoamericanas. También sugirió que hicieran uso de los préstamos que el Eximbank estaba dispuesto a ofrecer para financiar proyectos de investigación y prometió la asistencia estadounidense a una futura conferencia hemisférica para tratar los problemas económicos de la región.

La estrategia económica norteamericana se había tornado coherente con su estrategia política "universal"- global y no hemisférica. Prueba de ello fue también que, hacia 1945 ya había abandonado su vieja idea de crear un Banco Interamericano, proyecto que a partir de entonces, América Latina haría suyo. El FMI y el BIRF así como el Eximbank habían venido a reemplazar la antigua propuesta norteamericana⁽²¹⁾. De modo que, en síntesis, América Latina no habría de recibir en Chapultepec lo que esperaba para la posguerra, sino que debió contentarse con buenos augurios y recomendaciones sobre todo en cuanto a prácticas económicas "poco aconsejables": debía poner más énfasis en la iniciativa privada y restringir la injerencia estatal en el ámbito económico.

Las dos columnas sobre las cuales debería edificarse un programa económico para las Américas y tal como se desprende de la Carta Económica de las Américas (Resolución LI de Chapultepec) eran la elevación del nivel de vida y la libertad económica sin la cual, la primera no podría lograrse⁽²²⁾. No obstante sus buenas intenciones, la Carta y las discusiones de Chapultepec poco o nada contribuyeron al encuentro de una solución para el problema económico; en cambio, sirvieron para poner en evidencia las divergencias entre EE.UU. y América Latina que signarían las décadas siguientes.

Como fue dicho, terminada la guerra, EE.UU. se embarcaba en una política de compromiso mundial que necesariamente relegaría a Latinoamérica a un segundo plano. Si este segundo plano se ve clarísimo en los aspectos políticos del sistema -estrictamente hablando-, mucho más aún en los económicos. Frente a^{un} EE.UU. aparentemente interesado sólo en la seguridad y defensa hemisférica, los latinoamericanos parecían arar en el desierto con su prédica sobre las cuestiones socio-económicas y reclamos de urgente atención.

Sin embargo, el hecho de que la prioridad indiscutible de la política estadounidense de posguerra fuera la contención del comunismo en Europa y el Sudeste asiático -lo que hizo derivar hacia allí todo el esfuerzo gubernamental a través del Plan Marshall- no significa que Latinoamérica quedara fuera completamente de los planes estratégicos de EE.UU. Un cierto grado de industrialización de la región, que contribuyera a su propio desarrollo y a la elevación del nivel de vida de sus pueblos, no era visto como perjudicial para los EE.UU. sino que, por el contrario, un crecimiento relativo de América Latina podría beneficiarlos en dos sentidos nada desdeñables: Latinoamérica mejoraría su capacidad exportadora e importadora al mismo tiempo que se crearían

las condiciones propicias para la expansión de los capitales privados estadounidenses. Esto no autoriza a pensar, como sostienen algunos autores, que ya desde la inmediata posguerra EE.UU. se hubiera propuesto "dirigir" el desarrollo de América Latina lo que, quizás, pueda ser más fácilmente aceptable para las décadas posteriores. Sin embargo, tampoco creemos que pueda aceptarse la visión de un EE.UU. completamente sordo y ciego a la realidad de la región sobre la cual ejercía su hegemonía. La primera apreciación supondría otorgarle a Latinoamérica una prioridad dentro de la política estadounidense que no tuvo. La segunda equivale a pensar que las dirigencias y los diseñadores de la estrategia política de los EE.UU. actuaban sin conciencia del rol que desempeñaban en el mundo y, en este caso en particular, dentro del hemisferio.

Para David Green, inscripto como dijimos dentro de la "nueva izquierda norteamericana", la administración de Truman completó la edificación iniciada por la política del "buen vecino", es decir, un sistema que consolidara la supervisión y control por parte de los EE.UU. del desarrollo económico de América Latina. Así, si bien en otras partes del mundo, EE.UU. prefirió tratar con aliados confiables y fuertes, en el hemisferio occidental, donde las reales amenazas externas no exigían aliados fuertes, los prefirió confiables también, pero débiles. En tal sentido, se habría equivocado al no comprender la necesidad latinoamericana de desarrollarse a través de lo que Green denomina el "nacionalismo revolucionario". De tal modo que la política norteamericana de un hemisferio cerrado en un mundo abierto habría acabado siendo una política de "contención" de América Latina.

Pero esa política del "buen vecino" terminó afectando no sólo el desarrollo económico latinoamericano de posguerra, sino también el desarrollo político. Porque si la política del "buen vecino" se basaba en que la estabilidad política en América Latina era un prerrequisito indispensable para un "sano" desarrollo económico bajo supervisión de EE.UU., hacia la mitad de la década del '50 ya estaba claro que la dependencia de América Latina hacia los EE.UU. ponía seriamente en peligro la estabilidad política de la región⁽²³⁾.

Emparentado con esta tesis, Christopher Mitchell sostiene que desde la década del '50 EE.UU. fue "inflexible e insensible" en su trato con el resto de los países del área y desarrolló una política fragmentada y hasta confusa. Sus objetivos para el hemisferio habrían sido: 1) seguridad militar e ideológica; 2) supervisión del desarrollo económico de América Latina; y 3) promoción y protección de las inversiones norteamericanas. La falta de coordinación entre estos objetivos habría contribuido a preservar la dominación sobre Latinoamérica.

Con respecto al primero, Mitchell ejemplifica con los casos de Guatemala (1954), Cuba (1961) y la República Dominicana (1965) para demostrar que EE.UU. actuó por una preocupación política y no porque

el Pentágono creyese que América Latina era una zona vulnerable a un ataque exterior. EE.UU. habría buscado en cada caso evitar la presencia de un Estado hostil activo a su política en el hemisferio. La adhesión o tolerancia hacia ideologías izquierdistas era vista por ellos como una amenaza para la seguridad continental.

En cuanto al segundo, el autor señala que EE.UU. ha procurado juzgar los modelos de desarrollo de los países latinoamericanos, moldeando las medidas de ayuda económica estadounidense de acuerdo con doctrinas "aceptables". Durante la presidencia de Truman y parte de la de Eisenhower se creyó que el motor del desarrollo era el sector privado y sobre todo las inversiones privadas norteamericanas. La ayuda oficial era considerada secundaria.

Respecto de la promoción y protección de las inversiones norteamericanas, Mitchell opina que este objetivo estuvo mal integrado a los otros dos dado que algunas intervenciones norteamericanas fueron inspiradas por preocupaciones derivadas de la seguridad y no por intereses netamente intervencionistas. Esta "disociación" se debería a la fragmentación del gobierno norteamericano cuyo poder estaría disperso entre diversos organismos y funcionarios con capacidad de decisión: Departamento de Estado, Hacienda, diplomáticos, militares, etc., que influyen sobre el Presidente. A esto se sumaría la escasa atención brindada por la Casa Blanca a los problemas de América Latina.

Continúa diciendo Mitchell que, tanto Truman como Eisenhower asignaron mayor importancia al objetivo de seguridad ideológica y militar que a los otros dos, y que, mientras estos últimos parecían armonizar con los objetivos de seguridad fijados por el Pentágono (considerada América Latina como un área segura, podía transitar el camino liberal sin necesidad de intervención estatal), en verdad existía incompatibilidad entre estos lineamientos políticos y, a su vez, entre ellos y los intereses latinoamericanos que esperaban una ayuda en gran escala con supervisión estatal a cambio de su cooperación para la defensa hemisférica. Esta contradicción, sin duda, se plantearía en todas y cada una de las reuniones interamericanas.

Guatemala en 1954, aparecería como ejemplo del interés prioritario puesto por EE.UU. en el tema de la seguridad por encima de la mera protección de sus capitales en el extranjero; la potencia del Norte simplemente habría utilizado la protesta de la UFCO (United Fruit Co.) para lanzar su ofensiva política contra el poco confiable gobierno de Jacobo Arbenz⁽²⁴⁾. Sin embargo, Guatemala es precisamente -para nosotros- una muestra de cómo los objetivos políticos y económicos estadounidenses podían perfectamente compatibilizarse.

Tal compatibilidad de objetivos parece desprenderse de varios documentos norteamericanos. Uno de ellos, un informe del congejero de la embajada americana en Buenos Aires, Guy W. Ray, ^{de enero de 1949,} sugería el programa que el Departamento de Estado debía seguir respecto de los países latinoamericanos. Ray partía del reconocimiento de que las dificultades con América Latina se debían, en gran parte, a la negativa de EE. UU. a hacer todo lo que estaba en sus manos para desarrollar al sistema interamericano.

En una muestra clarísima de inteligencia política y constatación con los objetivos nacionales que debían regir a la primera potencia mundial, Ray llamaba la atención del Departamento en el sentido de que probablemente los EE.UU. no habían tomado todavía suficiente conciencia del preponderante papel y liderazgo que habían tenido que asumir en el mundo y que el rol de la nación más fuerte y poderosa generalmente no era popular. No se podía agradar a las veinte repúblicas americanas y era mucho más importante para EE.UU. adoptar una política firme basada sobre el hecho de que estaban convencidos de que era lo mejor para ellos y para sus vecinos. "La historia nos juzgará -decía- acerca de si nuestras políticas fueron sabias y sanas y no sobre si ellas agradaron a los gobiernos de los otros veinte países".

Pero al mismo tiempo, "la paz y la prosperidad en este hemisferio son tan vitales para todas y cada una de estas naciones como lo son para los EE.UU.". En tal sentido, su propuesta se basaba en:

- 1) igual tratamiento a todas las repúblicas americanas;
- 2) reafirmación "ad nauseum" del principio de no intervención; y
- 3) énfasis en la necesidad de la libertad de expresión, de prensa y de comercio.

En cuanto a los aspectos económicos sugería:

- 1) explicar a los países latinoamericanos que EE.UU. estaba dispuesto a ayudarlos en el desarrollo de sus recursos e industrialización sobre bases económicas sanas, por medio de créditos razonables, asistencia técnica y cooperación mutua. En tal sentido, los proyectos de uniones aduaneras requerían mucho análisis, aunque no los rechazaba de plano;
- 2) remoción de restricciones comerciales;
- 3) podrían impulsarse créditos del Eximbank para adquisición de maquinaria y equipamiento, y asistencia en transportes y comunicaciones entre los países; y
- 4) cada país americano debería dar en sus constituciones y leyes, adecuada protección a las inversiones extranjeras, asegurando iguales derechos para ellas que para los capitales nacionales.

Finalmente, pensaba que si los EE.UU. desarrollaban un programa inteligente en América Latina podrían conseguir mejores relaciones. Dejando claramente establecido que no habría préstamos indiscriminados sino créditos para proyectos específicos sobre bases de autosolven-

tación, "nosotros podríamos -cerraba Ray- poner énfasis en que estamos listos a ayudar pero, sin decirlo, dejar en claro que no estamos dispuestos a representar a Santa Claus"⁽²⁵⁾.

De modo que el enfrentamiento entre América Latina y EE.UU. que inevitablemente habría de asomar en cada una de las reuniones interamericanas habidas en la década, parece radicar mucho más que en la incomprensión o en el desconocimiento del problema, en las diferentes formas de enfocarlo y en las soluciones propuestas para el mismo.

El planteo reiterado por los latinoamericanos en líneas generales aludía a la necesidad de contener el avance del comunismo internacional en sus causas y no en sus efectos, con lo que esperaban despertar la sensibilidad norteamericana, tocando su punto débil. Sin embargo, tal argumentación resultó extremadamente ingenua e ineficaz. Claro que la amenaza comunista era un flanco delicado para el "mundo libre"; de ahí que su contención haya sido el factor determinante de la estrategia política estadounidense: no otra cosa que esta convicción los había lanzado a desempeñar su papel estelar en la reconstrucción europea. Por eso, América Latina no estaba descubriendo nada nuevo para ellos con este planteo. En cambio, lo que quedaba bien claro era que, si el comunismo era una amenaza real y peligrosamente cercano en el viejo continente, en América era sólo una hipótesis lejana. Por lo demás, si esta hipótesis lejana fuera tomando visos de realidad más concreta, con gobiernos amigos y con los instrumentos que el mismo sistema fuese creando, la amenaza podía ser fácilmente controlada.

América Latina tenía que comprender que, ante la emergencia mundial, ella no era prioridad número uno para la primera potencia. Así, mientras reclamaba sistemáticamente la ayuda oficial norteamericana (una especie de Plan Marshall para el continente), el fin del proteccionismo sobre los productos estadounidenses, la equidad en los precios internacionales, etc., los EE.UU. resumieron cuanto estaban dispuestos a ofrecer a Latinoamérica en aquella expresión de "ayudar a ayudarse". Ayudar a América Latina a ayudarse a sí misma se reducía a hacer prevalecer el liberalismo económico en todos los países de la región, a crear climas favorables a las inversiones privadas, obviamente también extranjeras, y confiar serenamente en que la recuperación europea redundaría en múltiples beneficios para sus economías.

Postulados sin duda difíciles de sustentar con hechos reales dado que, mientras se pregonaba la libertad económica, EE.UU. continuaba ejerciendo un proteccionismo de gravísimas consecuencias para muchas de las producciones latinoamericanas. Cuando se hablaba de promover las inversiones privadas se sabía que una de las mayores dificultades con que se enfrentaba el desarrollo de la región era la falta de capitalización interna y que del extranjero sólo los capitales estadounidenses estaban en condiciones de volcarse hacia América Latina, sobre todo porque la Europa devastada no parecía ser un campo muy ten

tador para ellos. Y esta sugerencia de EE.UU. sonaba en los oídos de sus vecinos demasiado interesada como para aceptarla sin cierta desconfianza. En cuanto a los beneficios que la recuperación europea reportaría para América Latina, tampoco resultaban demasiado creíbles puesto que era evidente que el Plan Marshall, administrado por la ECA, era francamente discriminatorio contra América Latina en la medida que privilegiaba a los EE.UU.⁽²⁶⁾. Por si esto fuese poco, los fondos "counterpart" (fondos en monedas locales derivados de las donaciones del Plan Marshall) estaban siendo destinados a financiar programas de desarrollo de actividades primarias en colonias europeas de África y Asia, competitivas con productos tradicionales del comercio interamericano⁽²⁷⁾.

De manera que no parece quedar duda de que, como señala Pollard, "fueron las exigencias de la guerra fría más que las metas de desarrollo u otros objetivos de tipo económico, las que dictaron cada vez más las políticas de EE.UU. hacia América Latina". En general, con la excepción de la República Argentina, la administración Truman se caracterizó por encarar sus relaciones con América Latina con una "negligencia benigna" más que con una "intervención activa". Los créditos gubernamentales otorgados a los latinoamericanos entre 1945 y 1950 totalizaron 400 millones de dólares contra 19.000 millones recibidos por Europa en igual período; y entre 1949 y 1957 América Latina recibió sólo el 2,4% de toda la ayuda estadounidense, esto es, menos que cualquier otra región del mundo⁽²⁸⁾.

Esas exigencias derivadas de la guerra fría llevaron a EE.UU. a establecer prioridades. Europa y el Cercano Oriente fueron hasta 1956 por lo menos, prioridad número uno dentro de los objetivos de seguridad de EE.UU. La periferia de Asia fue una prioridad siempre presente pero secundaria y América Latina ocupó largamente un bajo nivel de prioridad. Así parecen demostrarlo las cifras otorgadas por EE.UU. a través del Plan Marshall cuyos fondos se dividían en donaciones y créditos a largo plazo y muy bajo interés, entre 1946 y 1951:

	<u>Donaciones netas</u>	<u>Créditos netos</u>
Reino Unido	5.620 millones	19.512 millones
Francia	7.643 "	4.217 "
Alemania	12.648 "	260 "
Italia	9.125 "	1.376 "
Japón	8.153 "	94 "
América Latina	541 "	1.149 " (29).

De modo que EE.UU. parece haber sabido adecuar perfectamente sus objetivos regionales con los extracontinentales: su política de un hemisferio cerrado en un mundo abierto no presentaba mayores contradicciones. Así, mientras atendía prioritariamente sus compromisos "universalistas" ofrecía a América Latina una solución "razonable". Si

el mundo libre y democrático en el que todos deseaban vivir -inclusive Latinoamérica- dependía del máximo esfuerzo del gobierno norteamericano para con Europa, ella debía aceptar que dicho gobierno no pudiera otorgarle ningún tipo de ayuda oficial puesto que, al mismo tiempo, resultaba mucho más sensato ayudar a la "reconstrucción" europea que a "construir" donde nada estaba hecho. Y a esta construcción del desarrollo latinoamericano tan bien como nadie podían contribuir los capitales privados extranjeros. Inversores que, deseosos como estaban de reemplazar su campo de acción europeo por otros mercados menos riesgosos, no exigirían otros requisitos que la garantía de estabilidad y respeto. El telón de fondo, por supuesto, debía ser el abandono por parte de los países latinoamericanos de su nacionalismo económico y su adhesión sin retaceos a los principios liberales y multilaterales sobre los cuales se asentaba el nuevo orden económico internacional. Estaba en manos de Latinoamérica aceptar las soluciones propuestas o no.

Una perspectiva nueva habría de abrirse para América Latina con el viaje del Dr. Milton Eisenhower a mediados de 1953 por diferentes países de la región. El hecho de que su hermano, el Presidente de los EE.UU. lo enviara a fin de tomar cuenta de la situación socio-económica de América Latina, parecía evidenciar que era intención de la administración norteamericana alcanzar un mejoramiento de las relaciones económicas interamericanas.

En su informe final, el Dr. Eisenhower incluía una serie de recomendaciones tendientes al logro de ese fin. La primera apuntaba "que los EE.UU. adopten y mantengan una política comercial estable con la América Latina, con el mínimo de posibilidades de establecer cuotas de importación o elevados derechos aduaneros". Es decir, sugería conceder uno de los reclamos permanentes de los países latinoamericanos y que era acabar o al menos reducir el proteccionismo norteamericano que tanto perjudicaba a sus vecinos. Milton Eisenhower consideraba que si bien las importaciones de algunos productos de América Latina podía producir un desequilibrio temporal en ciertas industrias locales, las restricciones a esas importaciones podían debilitar toda la economía latinoamericana, lo que, en definitiva, podía llegar a ser mucho más perjudicial.

En segundo lugar, recomendaba que los EE.UU. continuaran adquiriendo materiales básicos a América Latina. Esto tendría tres ventajas: 1) los EE.UU. ampliarían de ese modo sus reservas de ciertas materias primas esenciales; 2) Latinoamérica evitaría graves trastornos económicos; y 3) podrían estabilizarse los precios internacionales. Asimismo, el Dr. Eisenhower se refería a la política impositiva de su país, recomendando que los EE.UU. modificaran su legislación en cuanto a imposición de gravámenes a fin de estimular las inversiones privadas en el extranjero, obviamente, también en América Latina (30).

A pesar de que el informe de noviembre de 1953 del Dr. Milton

Eisenhower no difería mucho en sus recomendaciones básicas de la política seguida hasta entonces por su país y, de hecho, no produjo cambios sustanciales en la misma, tiene la importancia de haber incluido algunas sugerencias nuevas y, sobre todo, de reconocer que la cooperación económica con América Latina era la clave esencial para el mejoramiento de las relaciones interamericanas.

Sin embargo, EE.UU. no habría de darse cuenta aún de la urgencia de resolver las viejas cuestiones económicas latinoamericanas. Quizás fue preciso que ocurriera lo de Cuba para que se tomara clara conciencia de la exacta medida en que los problemas económicos interamericanos podían influir sobre todo el sistema. Pero durante la primera década de posguerra, las relaciones económicas entre los países de América Latina y EE.UU. parecen poder sintetizarse en la muy realista definición hecha por nuestro conocido Braden: "En la mayoría de los casos ellos son hermanos. Nosotros sólo vecinos"⁽³¹⁾.

Notas:

- 1) John C. Dreier, La Organización de los Estados Americanos, p. 14-15.
- 2) Ibidem, p. 17-18.
- 3) Ibidem, p. 45-52.
- 4) Véase el capítulo correspondiente a la Conferencia de Bogotá.
- 5) John C. Dreier, op. cit., p. 35-37.
- 6) Juan Archibaldo Lanús, De Chapultepec al Beagle, p. 143-144.
- 7) John C. Dreier, op. cit., p. 62-69.
- 8) Juan D. Perón, Política y estrategia, p. 202-203.
- 9) David Green, The Containment of Latin America, p. 287.
- 10) El gobierno guatemalteco, encabezado por el Coronel Jacobo Arbenz había sido acusado por los EE.UU. de estar en manos de elementos comunistas y servir de cabeza de puente para el ingreso del comunismo internacional al continente. Meses más tarde sería derrocado.
- 11) John C. Dreier, op. cit., p. 72.
- 12) Cit. por David Green, op. cit., p. 185.
- 13) En verdad, las críticas que la posterior ratificación del Acta de Chapultepec despertó en ciertos sectores argentinos sólo se justifican por mera oposición a la política oficial o por un exacerbado nacionalismo. Porque no puede decirse objetivamente que Chapultepec haya sido violatorio de la soberanía nacional ni el "garrote" de EE.UU. puesto sobre la cabeza de América Latina. Dentro de la prensa nacionalista argentina llama la atención sobre todo el periódico ¡Ahijun! (agosto-setiembre de 1946) el cual, por el espacio que le dedica, parece haber sido editado con la única finalidad de condenar la ratificación de Chapultepec.
- 14) John C. Dreier, op. cit., p. 59.
- 15) David Green, op. cit., p. 255.
- 16) Para la política económica de posguerra de los EE.UU. y su relación con la guerra fría pueden verse, entre otros, Robert A. Pollard, La seguridad económica y los orígenes de la guerra fría (1945-1950), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990 y Raymond Aron, La República Imperial. Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972), Madrid, Alianza, 1976.
- 17) Robert A. Pollard, op. cit., p. 191.

- 18) José Paradiso, La era de las superpotencias, p. 109.
- 19) Robert A. Pollard, op. cit., p. 200.
- 20) Osvaldo Sunkel; Pedro Paz, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, p. 71.
- 21) David Green, op. cit., p. 172-179.
- 22) La Carta Económica de las Américas incluía aspectos relativos a: elevación de los niveles de vida, igualdad de acceso a las materias primas, política comercial internacional, convenios privados que restringían el comercio internacional, eliminación de los excesos de nacionalismo económico, tratamiento justo y equitativo de empresas y capital extranjero, aprobación de acuerdos financieros y agrícolas, iniciativa privada, acción internacional para facilitar la distribución de los excedentes de producción y trabajo. José Joaquín Caicedo Castilla, El Panamericanismo, p. 67-68.
- 23) David Green, op. cit., p. 291-297.
- 24) Christopher Mitchell, Dominio y fragmentación en la política estadounidense con respecto a América Latina. En: Julio C. Cotler; Richard R. Fagen, comp., Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, p. 197-228.
- 25) Guy W. Ray al Secretario de Estado, Buenos Aires, 4-1-1949, en F.R.U.S., v. II, p. 473-478. Subrayado nuestro.
- 26) Howard H. Tewksbury a James Bruce, Washington, 25-1-1949, en ibidem, p. 478-480.
- 27) Intervención del delegado plenipotenciario de Argentina, Dr. Oscar Luis Pelliza en la X Conferencia Interamericana, Caracas, 1º al 28 de marzo de 1954. En: Jerónimo Remorino, Política Internacional argentina, 1951-1954, p. 329.
- 28) Robert A. Pollard, op. cit., p. 203 y 205.
- 29) Cit. por Carlos Escudé, La Argentina vs las grandes potencias, p. 118-119. Las cifras son a valor dólar de 1983.
- 30) José Joaquín Caicedo Castilla, op. cit., p. 380-381.
- 31) Spruille Braden a varios funcionarios del Departamento de Estado, Washington, 20-6-1946, en Jane Van Der Karr, Perón y los Estados Unidos, p. 163.

2. Argentina dentro del sistema interamericano entre 1945 y 1955:

Sabido es que Perón, personalmente, no simpatizaba demasiado con organizaciones de tipo multilateral y carácter superestatal. Sin embargo, la necesidad de reingresar a la Argentina al sistema internacional y, particularmente, al sistema interamericano, hizo que su gobierno buscara ocupar tanto en las Naciones Unidas como en la OEA y los órganos dependientes de ellas un lugar destacado. Asimismo, quizás como una forma de contrapesar el poder hegemónico de los EE.UU. dentro del marco regional, la política exterior del período peronista parece estar orientada a defender la supremacía de las Naciones Unidas por sobre cualquier acuerdo hemisférico, y la soberanía nacional por encima de ambos. Aún como Ministro de Guerra, Perón dejaría un testimonio fehaciente de su pensamiento al respecto, en nota al Canciller César Ameghino del 29 de setiembre de 1945. Al dar su opinión sobre los resultados de Chapultepec, Perón decía:

"Es evidente que en las circunstancias actuales del continente americano, el empleo de la fuerza por parte de la Nación más poderosa no podrá ser contrarrestado eficientemente ni por la reunión de todas las demás Naciones Americanas, dada su gran superioridad naval y aérea. Por tal sentido, desde el punto de vista militar exclusivo, para nuestro país tiene más importancia la intervención de las Naciones Unidas que el Acuerdo Regional Americano. Sólo así se pondrían en juego los altos intereses económicos y sociales que el país mantiene con el resto del mundo y en especial con el continente europeo"⁽¹⁾.

Años más tarde, bajo el seudónimo de Descartes, Perón habría de repartir críticas contra la ONU y la OEA por igual. En su artículo titulado Burocracias internacionales diría que, habiendo nacido ambas con el objeto de asegurar la paz, habían terminado por ocuparse sólo de la guerra, constituyendo "una burocracia internacional inoperante e intrascendente; aunque costosa y anacrónica. [...] El móvil de esa burocracia, preconcebida y preparada, es gobernar las organizaciones. Con ello, y mediante procedimientos inconfesables, se ha llegado a pactos y acuerdos 'dirigidos' y a conferencias donde 'sólo se sirven platos recalentados'. Recurrir a estos organismos en demanda de justicia e igualdad es y será 'pedir peras al olmo'. [...]"

"No se puede llegar a la verdad y a la justicia en organismos donde los delegados no van a discutir sino a ejecutar mandatos preconcebidos, donde los oradores se afanan más en halagos que en verdades y donde las votaciones resultan verdaderas pujas de obsecuencia.[...]"

"Las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos son meros instrumentos. Recurrir a ellos es pueril además de inoperante."

"La táctica seguida en América es fácil de circunstanciar: pa

ra que 'los países poco desarrollados' nos entretengamos en algo, nos crean organizaciones, conferencias y comisiones que nosotros mismos pagamos. Entretanto, 'ellos' deciden por sus órganos ejecutivos. Saben bien que si el mundo lo hubiera hecho una comisión, todavía estaría por hacerse. Tratan asimismo de que esas organizaciones, conferencias o comisiones se ocupen siempre de dos o más funciones; así resulta algo como el sofá cama, donde se sienta mal y se duerme peor.

"Nos preguntamos -finalizaba Descartes-: ¿por qué no podríamos reunirnos los que hablamos un idioma común en una conferencia por nuestra cuenta? Allí podríamos decir cuanto deseáramos sin temor a los reproches de censores foráneos, acostumbrados a aconsejarnos hacer lo que ellos dicen, mas no lo que ellos hacen"⁽²⁾.

Para Descartes, o sea Perón, "sólo la ineptia del Departamento de Estado en la conducción política, su afán de absorción y sus malos procedimientos de presión y represión utilizados en la OEA pudieron llevar a este organismo al borde de la intrascendencia y de la inoperancia. El camino hacia la formación de un 'supergobierno' que se esforzó por seguir esa política durante varios años estaba destinado al fracaso, porque siempre existían Estados celosos de su soberanía que no aceptarían tal subordinación y porque un pueblo digno difícilmente pueda someterse a 'gobiernos internacionales'. Es así como la OEA entró en un estado anímico progresivo destinado a terminar con ella". Finalmente, su pragmática concepción de la política, le haría decir al Presidente argentino que "frente al peligro común, cuando se respeta la soberanía y la libre determinación de los pueblos, para acordar una conducta común, no hacen falta organizaciones internacionales. Cuando ese respeto es avasallado, no serán suficientes ni eficaces todas las organizaciones imaginables"⁽³⁾.

Pero a pesar de los recelos evidentes, Argentina nunca repudió al sistema regional ni eludió su participación en él. Por el contrario, el gobierno del general Perón percibió el reingreso de nuestro país a las organizaciones mundiales como un paso imprescindible previo al reconocimiento de toda conducta que en futuro pudiera ser asumida en el contexto mundial. Asimismo, resulta interesante comprobar, a través por ejemplo de los debates que tuvieron lugar en el Congreso a raíz de la ratificación del Acta de Chapultepec y la Carta de Naciones Unidas, como, a pesar de las críticas, la oposición política compartía esa misma visión del Poder Ejecutivo.

Por medio del decreto 6945/45 nuestro país había adherido al Acta final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, firmada en el Palacio de Chapultepec (México) en marzo de 1945. En agosto del año siguiente, el Poder Ejecutivo enviaría sendos mensajes y proyectos de ley a la Cámara de Senadores requiriendo la aprobación del mencionado decreto y la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas suscripta en el transcurso de la Conferencia de San Francisco.

Era aquélla una etapa crucial, un punto de inflexión para los destinos de toda la humanidad, y aunque el panorama no fuera del todo claro -como por lo general no lo es cuando se está en medio del cambio crítico- sí era fácil percibir lo trascendental de la hora y la necesidad de que Argentina, si algún beneficio esperaba obtener, no quedara al margen del inevitable reordenamiento mundial que se estaba gestando. Argentina estaba, entonces, obligada a vencer el aislamiento de los años bélicos y reinsertarse lo más positivamente posible en ese mundo en cambio.

Así lo entendió el gobierno, así lo reclamaba, por otra parte, la administración norteamericana y así lo comprendió también -como veremos- la oposición la cual, salvo casos extremos y aun señalando profundas críticas a los compromisos asumidos por considerar que lesionaban nuestra soberanía, reconoció la imperiosa necesidad de que Argentina reingresara al concierto de las naciones.

En la sesión del 19 de agosto de 1946 se leyeron los despachos de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto y el Senador Diego Luis Molinari asumió la defensa de la aprobación del Acta de Chapultepec y la ratificación de la Carta de las Naciones Unidas: "Parece como si hubiesen pasado siglos, señor Presidente -dijo-, porque desde aquel momento (un atardecer de otoño de 1945 cuando desde una celda había visto arriar el pabellón nacional) hasta éste en que ahora levanto mi voz, un mundo nuevo, que nadie reconoce en el antiguo, procura abrirse paso, para organizar definitivamente la paz y la seguridad de las naciones, la libertad de los pueblos, el ordenamiento económico y la justicia social que corresponden a la hora trágica que la humanidad vivió. Y cabe preguntar a aquel que desde las ventanas de una celda veía arriar el pabellón, si ése ha de estar ausente en la gran jornada de la reconstrucción del mundo..."⁽⁴⁾.

Más adelante, Molinari agregó: "Toda guerra concluye con un cambio del mapa geográfico desde el punto de vista político. Toda guerra concluye con el desaparecer y aparecer de nuevas potencias. Toda guerra concluye con una transformación profunda del panorama histórico de la humanidad [...]. Hay un mundo que se gesta, una realidad histórica que servirá de fundamento a la construcción del Estado ideal de derecho, así sea nacional como internacional".

El nuevo orden internacional se vislumbraba justo y duradero. "Y la Argentina -afirmaba Molinari- jamás estuvo ausente cada vez que su voz fue reclamada para sentar un orden semejante. Lo universal y lo particular entran, pues, en juego dentro del mecanismo de las Cartas que estamos examinando porque la Carta de las Naciones Unidas es como la Constitución del mundo y las actas denominadas de Chapultepec configuran un sistema regional dentro del sistema universal. No se excluyen sino que se complementan. Y no podría ser de otra manera"⁽⁵⁾.

Aludió luego a las críticas levantadas por los opositores a quienes consideraba "patriotas" y que interpretaban los mecanismos

suscriptos como lesivos para la soberanía nacional. Para demostrar que ésta era también una preocupación del Poder Ejecutivo, leyó párrafos de los mensajes de Perón al asumir la Presidencia el 4 de junio y el 26 de junio de 1946 en los cuales asentaba su decisión de someter a consideración del Congreso los tratados internacionales celebrados "para que sea el Poder Legislativo de la Nación quien determine, no sólo si se ajustan o no a los preceptos constitucionales, sino también si son convenientes a los intereses argentinos y merecedores por ello de ratificación"⁽⁶⁾.

Refiriéndose a las futuras y trascendentales Conferencias que estaba previsto se reunirían en Río de Janeiro y Bogotá, sostuvo Molinari que: "Todo está por hacer; vale decir que vivimos la hora de los pronunciamientos en cuanto a nuestra intervención se refiere, para darle esta conformidad de organización, que sin nuestra presencia sería tal vez distinta a lo que debe ser. No podemos estar ausentes de esta organización". Finalmente, apuntó que la humanidad había sufrido un cambio cuyas consecuencias nadie podía calcular: se había iniciado la era atómica y repitió una vez más que Argentina no podía estar ausente en esa hora de sufrimiento de los pueblos. "Basta tender la vista sobre el universo para comprender cuál es la inmensa obligación de nuestra Nación. En la plenitud de su soberanía, que no declina por compromisos internacionales que no la atan por encima de su constitución, la República Argentina estará presente cada vez que haya que afianzar la libertad, el derecho y la justicia"⁽⁷⁾.

El proyecto de ley habría de ser aprobado unánimemente. Pero en la Cámara de Diputados, donde la oposición tenía mayor peso, la cuestión no sería tan fácil, dando lugar a riquísimos debates, durante las sesiones del 29 y 30 de agosto de 1946 y promoviendo, incluso, una interpelación al Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Atilio Bramuglia.

Esencialmente, las críticas planteadas aun por hombres provenientes del oficialismo, se centraban en: 1) que el Acta de Chapultepec encubría la creación de un "superestado" que, al ubicarse por encima de la Constitución Nacional, lesionaba la soberanía del país; y 2) que las resoluciones económicas adoptadas en la misma Conferencia limitaban el nacionalismo económico y fomentaban la penetración del capitalismo norteamericano.

Arturo Frondizi, diputado de la Unión Cívica Radical, sostuvo por ejemplo que, en política internacional había dos grandes realidades: la Nación y su soberanía, y el resto de los países que integraban el concierto universal. Y si bien no debía primar un concepto cerrado de soberanía, tampoco se podía renunciar totalmente a él en favor de lo universal. Precisamente por ser un país materialmente débil, Argentina no debía renunciar a su soberanía. Luego de criticar a las Naciones Unidas por su falta de universalidad e igualdad, sostuvo Fron-

dizi que "los pactos regionales en la estructuración de una comunidad universal deben ser sólo una excepción". En su concepto, la solidaridad americana no debía ser territorial sino política: solidaridad con los ideales democráticos, pues él se sentiría más identificado con cualquier pueblo de Asia que defendiera ideales humanitarios que con cualquier dictadura americana.

Asimismo, afirmó que ambos documentos, el Acta y la Carta, contenían disposiciones que comprometerían a la Argentina en materia económica y financiera, compromisos que no podría cumplir sin destruir su conciencia nacional y su desarrollo en todos los aspectos⁽⁸⁾.

El propio Joaquín Díaz de Vivar, diputado peronista Presidente de la Comisión de Asuntos Extranjeros y Culto, reconocía que el Acta de Chapultepec creaba un instrumento jurídico que se parecía mucho a la constitución de un Estado, en este caso, de un superestado. Pero también era preciso tener "una clara visión de la nueva ordenación mundial y evitar las peligrosas exageraciones del chauvinismo político". En su opinión, entonces, debía introducirse una reserva que dejase a salvo la soberanía⁽⁹⁾.

La aprobación incondicional implicaría subordinar la Constitución Nacional. El rechazo absoluto no era posible porque, en cuestiones de esta naturaleza era preciso -dijo- tener una visión más amplia que la estrictamente nacional, más universal. Había una razón de Estado que se oponía al rechazo: ambos pactos ya habían sido aprobados por un gobierno argentino. Asimismo, Argentina había sido tradicionalmente solidaria con sus hermanas de América. Y dado que, en la nueva ordenación mundial no había lugar para posturas de "nihilismo internacional", propuso aprobarla con la reserva de que nuestra Constitución primaba por sobre los acuerdos suscriptos: "única y posible actitud argentina"⁽¹⁰⁾.

Al finalizar Díaz de Vivar, tomó la palabra el diputado radical Sammartino para señalar que: "No pudimos realizar, por la incapacidad o por la falta de visión de los gobernantes, el sueño de un bloque latinoamericano o indoamericano que tratara con Estados Unidos de potencia a potencia los problemas del Continente. La guerra superó los esquemas y precipita los acontecimientos. Ahora estamos frente a la realidad. Bien o mal tenemos una Sociedad de las Naciones; bien o mal tenemos un acuerdo con los países americanos. El problema no es combatir ni renegar de esas instituciones y de esos instrumentos internacionales: el problema es mejorarlos. Por eso, como lo establece el despacho de la minoría, la representación argentina debe hacer oír su palabra en la Asamblea de las Naciones Unidas y en las futuras asambleas americanas para modificar y rectificar todo lo que sea necesario en esos acuerdos". Ante las deficiencias de la Carta de las Naciones Unidas, nuestro deber no era aislarnos sino ingresar a esa organización y hacer oír nuestra voz, "reconquistar el derecho que un día perdimos por la ceguera y por el egoísmo de nuestros gobernantes [...]"⁽¹¹⁾. Es decir que los acuerdos no eran ideales pero Argentina

no debía quedar fuera sino ingresar para corregirlos y recuperar su lugar en el concierto internacional.

Incluso más, para el demócrata progresista santafecino Nosset Iturraspe, tras criticar duramente la pasada neutralidad argentina y las vacilaciones del gobierno de Perón, señaló que no estaba de acuerdo con el despacho producido por la mayoría ni con el de la minoría porque, dijo, "el Congreso de la Nación no puede en esta hora decisiva para el honor del país, hacer reservas de ninguna naturaleza, porque no están en juego ni su prestigio ni las disposiciones de su ley suprema".

"Demasiado ha soportado el país en este período de la historia -agregó- y, en un esfuerzo supremo, coloquémonos en la verdadera línea de solidaridad con América y de solidaridad con el mundo, que tal ha sido nuestro pasado y ese tiene que ser nuestro porvenir"⁽¹²⁾.

A su turno, habló el Ministro Bramuglia. Sostuvo que en política internacional había dos líneas: una maquiavélica o sinuosa y otra realista, que se ajustaba a los hechos y se expresaba con palabras claras y terminantes, siendo esta última la que seguía el Poder Ejecutivo.

Afirmó luego que ninguno de los dos documentos que se estaban debatiendo lesionaban la soberanía nacional y sostuvo la necesidad de abandonar el aislamiento con dos argumentos básicos, uno de corte humanitario y otro material: "[...] la República no puede vivir aislada, sino que tiene que sufrir la suerte de todos los hombres de la tierra, porque lo contrario es egoísmo, es usufructuar los despojos de las conquistas que otros realizan con su esfuerzo y con su sangre".

Por otra parte, "el país está descapitalizado. Tiene trigo y carnes, pero no tiene máquinas, y tiene que estar en el concierto de las naciones para intercambiar sus producciones". Y como para no dejar lugar a dudas, "lo tiene que hacer", enfatizó⁽¹³⁾.

No obstante, también resulta interesante la postura de diputados contrarios a la adhesión al Acta de Chapultepec y la ratificación de la Carta de Naciones Unidas como Dellepiane quien, tras criticar al imperialismo yanqui y señalar la fragilidad de la organización mundial, reflexionaba:

"¿Qué es lo que puede llevarnos a una vinculación con ese edificio que se derrumba? ¿Estamos buscando caer bajo los escombros, o ir a recogerlos?"

"¿Qué es lo que puede llevarnos a vincularnos en este instante en que no se pronuncia una sola palabra de paz en los debates que se están celebrando en el Consejo de Seguridad?"

"Se nos dice que vamos a quedar aislados. ¿Aislados de qué? Aislados de esa pugna que era el único pretexto que tuvo la neutralidad tendenciosa para negar colaboración en los momentos en que los

pueblos estaban en guerra y que ahora, llegados tardíamente, aparece haciendo toda clase de esfuerzos para confundirnos en el posible desastre.

"No vamos a recuperar el prestigio internacional perdido, al ser materialmente débiles, si no proclamamos los altos ideales de paz, de justicia y de libertad, reclamando la organización de una auténtica Asociación de Naciones democrática y universalista.

"Por otra parte, ¿qué garantías tiene la República de que la adhesión en el aspecto concreto del Acta de Chapultepec, no está definiendo ya su actuación en un próximo conflicto?"(14).

También el entrerriano Dri cuestionó acerbamente la adhesión a Chapultepec básicamente por ver en ella un instrumento imperialista. Sostuvo que el aislamiento impuesto por los EE.UU. a nuestro país y que pretendió que fuera seguido por toda América Latina, lejos de conseguirlo, obtuvo resultados opuestos pues había suscitado en Latinoamérica un sentimiento de admiración y simpatía hacia Argentina. Nuestro país había aumentado su prestigio y se lo miraba entonces "con mucho de angustia y con mucho de esperanza, como los abanderados de la libertad, la independencia y los derechos de América española. No arriemos esa bandera -instaba-, no cometamos la torpeza de arriarla precisamente ahora que está prestigiada con la autoridad que emana de la defensa que hemos hecho de la soberanía y de nuestra afirmación de personalidad"(15).

Pero al margen de estas posiciones que fueron en verdad las excepciones, la mayoría de la Cámara coincidió en la necesidad de allanarle al gobierno el camino en sus relaciones exteriores. Ello quedó bien claro en las palabras del diputado Ricardo Balbín al asegurar que su bancada y a pesar de no aceptar totalmente los compromisos asumidos por nuestro país, votaría a favor de la aprobación de los mismos. "Si el Poder Ejecutivo necesita estas Actas para seguir el ritmo de nuestras relaciones internacionales -dijo-, debe tenerlas, porque le incumbe la responsabilidad de la conducción de nuestras relaciones internacionales. Negárselas por el azar de una votación, importaría menear a la República; y sería suicida cometer un acto que podría traer, a su juicio, tan serias y graves consecuencias"(16).

A partir de entonces, las líneas directrices que guiaron la actitud argentina dentro del sistema interamericano evidenciada a través de las sucesivas reuniones regionales pueden sintetizarse en:

- 1) escasa confianza en los organismos supranacionales y preferencia por los mecanismos bilaterales de entendimiento;
- 2) defensa del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados;
- 3) rechazo de todo signo de colonialismo;
- 4) reclamo de una atención prioritaria para el área por parte de los EE.UU.;

5) rechazo a que las cuestiones políticas y socio-económicas de los países latinoamericanos fueran vistas por los EE.UU. bajo la óptica del antagonismo ideológico existente entre las dos superpotencias; y 6) reclamo de que el compromiso de seguridad colectiva, militar y política a que habían adherido los países latinoamericanos fuese acompañado por un compromiso económico por parte de los EE.UU.

Es bastante común encontrar en la bibliografía sobre el tema referencias a una supuesta actitud hostil de Argentina hacia las propuestas estadounidenses presentadas en las diferentes Conferencias interamericanas, atribuyéndosele incluso la intención de liderar un bloque antinorteamericano. Sin embargo, nosotros creemos que no fue tan así. Si bien Argentina fue a cada Conferencia o trabajó en los diversos órganos dependientes de la OEA con propuestas propias -a veces audaces- y las defendió hasta donde le fue posible, no puede decirse que llegara a asumir una actitud hostil hacia los EE.UU. ni mucho menos poner en peligro la unidad hemisférica.

La voluntad argentina de actuar solidariamente con las posiciones asumidas por los representantes estadounidenses en las Conferencias interamericanas fue expresamente mencionada por Bramuglia

al Secretario de Estado interino Lovett, durante su visita a Washington de fines de 1948⁽¹⁷⁾. Asimismo, ella quedará corroborada por diversos documentos de origen norteamericano en los cuales se testimonia la actitud argentina en los organismos internacionales. Uno de ellos, por ejemplo, un informe elaborado en octubre de 1951 por el Departamento de Estado, en el cual se alude al activo y positivo papel que nuestro país estaba desarrollando en la ONU así como en la OEA, si bien le reconoce un cierto grado de individualismo.

Argentina, dice el documento, había sido el miembro más reactivo del sistema interamericano, convirtiéndose en una seria preocupación para los EE.UU. dada la importancia que este sistema tenía para su política exterior. Pero desde hacía cuatro años había adoptado una actitud más activa y cooperativa. Así, el balance de las tres reuniones interamericanas más importantes, Río, Bogotá y Washington, indicaba que Argentina había sido más cooperativa que obstruccionista⁽¹⁸⁾.

De modo que la política desplegada por el gobierno peronista en el seno de los órganos del sistema interamericano parece haber estado en total concordancia con la política desarrollada en forma bilateral con los EE.UU. Más allá del lenguaje empleado lo que parece haber primado fue una actitud solidaria, tendiente, sin duda, a alcanzar los objetivos gubernamentales para lo cual era imprescindible revertir la inamistosa vinculación de los EE.UU. con Argentina.

Pero, ¿cuál fue concretamente la conducta argentina en los diferentes foros de discusión interamericanos? En este capítulo analizaremos la posición sostenida en un órgano esencial para las relaciones interamericanas: el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES). Luego, dedicaremos sendos capítulos al análisis de las Conferencias Interamericanas que tuvieron lugar durante la década en estudio: Río de Janeiro (1947), Bogotá (1948), Caracas (1954) y la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Wa-

shington, 1951)).

Argentina en el Consejo Interamericano Económico y Social:

La posición sostenida por Argentina respecto de las cuestiones socio-económicas que preocupaban a América Latina en general, tanto en el CIES como en las sucesivas conferencias interamericanas, se encuentra claramente expuesta en la tesis sobre "Precios internacionales y desarrollo económico integral" presentada por el Dr. César Augusto Bunge como delegado argentino ante la Comisión Económica y Financiera de la VII Asamblea General de la ONU, el 31 de octubre de 1952.

En un lenguaje preciso y, por cierto, cepaliano,⁽¹³⁾ el Dr. Bunge señaló los males que había acarreado para la gran mayoría de los países con escasos recursos la excesiva división internacional del trabajo, lo fragmentario e insuficiente de las soluciones propuestas hasta el momento al problema del desarrollo económico y sostuvo que sólo una adecuada estabilización de los precios de los productos primarios así como su justa y equitativa relación con la de los artículos manufacturados, sumadas a amplios planes de desarrollo integral permitiría a esa ancha franja del mundo no desarrollado superar su atraso y miseria.

En principio, el delegado argentino aludió en dicha oportunidad a las razones históricas y las causas intrínsecas del proceso por el cual ciertas naciones (países centrales) se enriquecían progresivamente mientras que otras (países periféricos) se estancaban o decaían, dando origen a amplias diferencias y brechas en el bienestar internacional. Las necesidades derivadas de la revolución industrial habían hecho que grandes regiones no conectadas hasta entonces integralmente al sistema económico mundial, transformaran sus estructuras económicas adaptándolas a la producción de materias primas y alimentos que la movilización industrial requería.

Esta división internacional del trabajo había provocado que los países industrializados continuaran industrializándose y los países proveedores de materias primas siguieran proveyéndoselas con las lógicas consecuencias del proceso: paulatino deterioro de los términos del intercambio, concentración del ahorro mundial y de las inversiones en los países altamente industrializados e insuficiente concentración de capital en los países no desarrollados, sumando a esto una creciente población activa que no pudo ser absorbida adecuadamente por nuevas actividades económicas.

El empobrecimiento de las regiones subdesarrolladas resultante tenía como único remedio -según Bunge- la industrialización para salir de su "dependencia económica" y alcanzar su progreso y bienestar. Mientras tanto, ¿qué medidas se habían aconsejado? La ONU había sugerido como solución una serie de medidas tales como: a) préstamos

a largo plazo y bajo interés para obras y actividades no autoamortizables, a través de una autoridad internacional creada al efecto; b) préstamos de fomento de instituciones crediticias nacionales e internacionales existentes; c) facilitación del acceso a los mercados de capitales mediante la creación de una Corporación Financiera Internacional; d) eliminación progresiva de las barreras a las transacciones comerciales y financieras internacionales; e) garantías y seguridades a los capitales privados extranjeros; f) acuerdos internacionales para estabilización de los precios de productos primarios; g) realización de amplios programas de asistencia técnica; y h) creación, por parte de los países no desarrollados, de las condiciones administrativas que el desarrollo económico requería.

Si bien la delegación argentina apoyaba los programas de desarrollo económico basados en tales medidas, entendía que éste era un enfoque parcial y fragmentario del mismo. Hallándose a raíz del problema en el paulatino empeoramiento de los términos del intercambio, en la tendencia a la concentración de las inversiones en los países altamente industrializados, en el fomento por parte de estos países a la producción de sintéticos o materiales sustitutivos de productos primarios (fibras sintéticas por lana, por ejemplo), las soluciones más adecuadas e integrales parecían ser: 1) que las naciones no desarrolladas o en curso de su desenvolvimiento, debían adoptar amplios planes de industrialización y diversificación de su producción para lograr su independencia económica y satisfacer las necesidades de sus poblaciones; 2) la financiación del proceso de industrialización dependía de que los saldos de la mayor productividad y los ingresos de las actividades primarias de esos países no fueran transferidos a las naciones altamente industrializadas a través del secular deterioro de los términos del intercambio y las ganancias desproporcionadas de empresas extranjeras, sino volcados al ahorro y la inversión nacional; y 3) las naciones altamente industrializadas debían abandonar las prácticas que tendían a acentuar el deterioro de los términos del intercambio y no persistir en sus políticas proteccionistas y de fomento a la sustitución de materias primas⁽²⁶⁾.

Pero antes de someter a consideración de la Comisión el proyecto de resolución sobre "Financiamiento del desarrollo económico mediante el establecimiento de precios internacionales justos y equitativos de los productos primarios y la realización de programas nacionales de desarrollo económico integral", finalmente aprobado por la VII Asamblea General, el Dr. Dunge quiso explicar el concepto de "independencia económica".

Esta no significaba autosuficiencia o autarquía, puesto que ningún país poseía todos los recursos que necesitaba para su desenvolvimiento; pero sí era "la condición material y esencial de la soberanía política" y se ejercía por medio de la libre determinación de los pueblos "en la selección y aplicación de la política económica que

mejor conforme la expansión de su desarrollo económico y una más justa distribución de las riquezas". La independencia económica era el requisito fundamental para el progreso de los países en vías de desarrollo. Desarrollo que, en síntesis, estaba fundado en: 1) la industrialización con la consecuente diversificación de la producción primaria y la industria, el progreso técnico, el pleno empleo, la renta real suficientemente elevada y distribuida y la capacitación requerida para el proceso de expansión; y 2) la reforma agraria, de manera que, dejando atrás regímenes feudales de la propiedad, "la tierra sea de quien la trabaja"⁽¹¹⁾.

El CIES, que había funcionado en forma provisoria desde 1945 fue establecido con carácter permanente por la Carta de la OEA, teniendo como "propósito principal la promoción del bienestar económico y social de las naciones americanas mediante una cooperación efectiva para la mejor utilización de sus recursos naturales, el desarrollo de su agricultura e industria y la elevación del nivel de vida de sus pueblos". Sin embargo, su historia se traduce en una larga secuencia de discusiones estériles, deliberaciones inconducentes y múltiples muestras de las dificultades existentes para poder conciliar los intereses enfrentados de América Latina y EE.UU.

Su labor se limitó a llevar a cabo estudios y preparar informes sobre aspectos económicos y sociales y a actuar como organismo coordinador de todas las actividades interamericanas en dichas áreas. De tales estudios se destacan el referido a la búsqueda de un nivel de precios equitativos en el comercio internacional, tendiente a lograr un equilibrio en los términos del intercambio, y otro sobre cooperación técnica entre los Estados americanos.

En su seno, Argentina planteó la necesidad de que América Latina se industrializara a fin de poder superar la etapa agrícologanadera en la que aún se encontraba. Para ello, era imprescindible una explotación racional de sus recursos, una utilización conveniente y coordinada de sus medios de producción y una colaboración efectiva en los intercambios a fin de "obtener un nivel de vida acorde con sus riquezas y capacidad de producción en una economía de abundancia"⁽¹²⁾. El tema de la industrialización de Latinoamérica fue, en líneas generales, el aspecto central de la I Reunión del CIES. Entre el 20 y 30 de agosto de 1951 habría de desarrollarse en Panamá su II Sesión Extraordinaria. Los principales temas abordados entonces fueron: precios y reservas monetarias, lucha contra la inflación, transportes de emergencia, financiación del programa de cooperación técnica de la OEA, reuniones de expertos en materia de cooperación social, creación del Instituto Interamericano de Ciencias Sociales y aspectos vinculados con los regímenes de trabajo y con la CEPAL.

Sobre el problema de los precios, la delegación argentina sostuvo la necesidad de intensificar las medidas contra la inflación que

dificultaban la concreción de los planes de defensa y el desarrollo económico al producir una redistribución inequitativa de los ingresos. La resolución adoptada sobre el tema, recomendaba que se tuviesen en cuenta las resoluciones sobre poder adquisitivo de la moneda aprobadas por la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, el informe sobre "Inflación y políticas antiinflacionistas de los Estados americanos" y las sugerencias del Comité ad hoc reunido en julio de 1951 en Washington.

Con respecto al problema del mantenimiento del poder adquisitivo de las reservas monetarias y en base a una ponencia argentina, se resolvió que se requería un análisis ulterior a fin de cumplir los objetivos aún pendientes de la IV Reunión de Consulta. Pero quizás el planteo más trascendente efectuado por la delegación argentina, en previsión seguramente, de que la nueva emergencia derivada de la guerra de Corea llevara a un nuevo Bretton Woods, GATT o algo similar, fue "que en la colaboración que se presten los países americanos en cualquier organismo que pretenda establecer una regulación de la economía mundial, deben respetarse las obligaciones que tienen entre sí de concederse una efectiva cooperación económica y una permanente asistencia mutua". El respeto de los pactos interamericanos obligaría, aun a pesar de lo que resolviera el organismo internacional, a mantener un tratamiento igualitario y equitativo y a no aplicar restricciones en los suministros⁽²³⁾.

También se volvió sobre el tema de la industrialización de Latinoamérica, pero la delegación norteamericana se limitó a prometer que esa industrialización en forma integral sería afrontada una vez superada la presente situación de emergencia. Por el momento, todo plan de industrialización debía estar orientado sobre bases estratégicas, es decir que el incremento de producción sirviera fundamentalmente al esfuerzo bélico de los EE.UU. en Corea. Los representantes latinoamericanos convinieron en celebrar una serie de conferencias técnicas que permitieran ir adelantando los estudios necesarios para el futuro emprendimiento. Pero ellas o nunca se reunieron o no llegaron a resultado práctico alguno⁽²⁴⁾.

Esta II Reunión del CIES daría la oportunidad a Descartes para decir que "la Organización de los Estados Americanos ha sido nuestra cruz. Con la misma técnica y el pretexto de la buena vecindad, ha ido creando organismos engañosos que, a manera de una trampa, están maliciosamente destinados a atrapar a nuestros países en una red de compromisos inadmisibles.

"La Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social de Panamá ha sido insólitamente clausurada antes de lo programado sin resolver nada y dejando nuevamente 'el rabo por desollar'". Al mal desarrollo de la Reunión había sucedido una peor culminación con el hecho "insolentemente insólito [...] de un secretario adjunto de un

poderoso país que 'de guapo' atropella e irrumpe en la conferencia. Por su boca dice Washington que no le interesan nuestras palabras ni nuestros bienes, sino una emergencia como hecho global, por el cual Latinoamérica debe preocuparse en producir materiales estratégicos y preparar tropas para la guerra"⁽²⁵⁾.

A pesar de todo, durante la III Reunión Extraordinaria celebrada en Caracas, entre el 9 y el 21 de febrero de 1953, nuestro país habría de hacerse presente con catorce ponencias. La síntesis de cada una de ellas es la siguiente:

- 1) Celebrar una Conferencia Interamericana de materias primas y otros productos básicos con el objeto de analizar los problemas de precios y de la adecuada distribución o comercialización de las materias primas y otros productos esenciales para el desarrollo económico de América Latina;
- 2) La ponencia sobre controles de precios y términos del intercambio, recomendaba a los países miembros seguir el mecanismo de consultas previas intergubernamentales establecido en la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. También encomendaba al Secretario Ejecutivo del CIES realizar estudios sobre los términos del intercambio en forma permanente y en coordinación con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la CEPAL;
- 3) Ante la necesidad de profundizar y ampliar los estudios realizados por el Comité ad hoc de técnicos de Bancos Centrales convocado por el CIES en base a una Resolución de la IV Reunión de Consulta, sobre mantenimiento del poder adquisitivo de las reservas monetarias, Argentina propuso que se convocara nuevamente a un Comité ad hoc formado por técnicos de Bancos Centrales, Tesorerías y otros organismos fiscales a fin de completar los estudios iniciados en julio de 1951;
- 4) Otra ponencia argentina sobre planes de desarrollo económico declaraba que para su realización era indispensable el ordenamiento de las economías nacionales, entendiéndose este ordenamiento en el sentido de: equilibrio entre oferta y demanda, colaboración y coordinación de las fuerzas de capital y trabajo, ajuste del monto de las inversiones con las posibilidades reales de cada país a fin de evitar presiones inflacionarias y lograr una relativa estabilidad monetaria. Dicho ajuste de las inversiones debía compatibilizar las de origen estatal, provenientes esencialmente del ahorro nacional, y las privadas. Las primeras deberían contribuir, en la mayor medida posible, a incrementar la producción y aumentar la cantidad de bienes y servicios disponibles para la comunidad, eliminando de ese modo un factor de inflación. También tendrían que volcarse al incremento de saldos exportables de modo de posibilitar una mayor importación de bienes. A tales planes de desarrollo debían concurrir las inversiones privadas, ya fuesen nacionales o extranjeras, "con la sola condición de que concurren al logro de objetivos de justicia social, independencia económica y soberanía política";

5) Argentina propuso una resolución del CIES que recomendara a los gobiernos americanos evitar la producción de artículos sintéticos sustitutivos de productos naturales básicos y estimular, en cambio, la producción de estos últimos. Esta ponencia se fundaba en que las industrias de productos sustitutivos, creadas en momentos en que los artículos básicos eran insuficientes para satisfacer las necesidades del mercado, continuaban desarrollándose a pesar de haber mejorado el abastecimiento de productos naturales. Esta situación, que hacía a la expansión lógica del proceso de industrialización y que en el ámbito americano tenía prácticamente a un único beneficiario, atentaba contra el normal desenvolvimiento de las economías no industrializadas de América Latina;

6) Con respecto al funcionamiento de la Conferencia Internacional de Materias Primas, la ponencia argentina recomendó diferentes medidas tendientes a satisfacer el deseo general de los Estados americanos de ir reduciendo a medida que la situación de emergencia fuera desapareciendo, hasta su disolución final⁽²⁶⁾;

7) Argentina propuso que el CIES dictara una resolución recomendando a los gobiernos americanos la creación de Comisiones Económicas Consultivas Nacionales en las que estuvieran representadas las fuerzas del capital y del trabajo y el gobierno como organismos asesores de los respectivos gobiernos en relación con planes de desarrollo económico y tendientes a mejorar el bienestar general de los pueblos;

8) También presentó una ponencia que sin duda respondía al reciente emprendimiento acometido por el gobierno de Perón. En ella recomendaba a los países del continente celebrar acuerdos que permitieran alcanzar integraciones económicas regionales "para elevar el bienestar general de los pueblos americanos y para afianzar los principios de cooperación continental contenidos en la Carta de la OEA". Tales acuerdos debían propender a la eliminación de restricciones al comercio interamericano, facilitar la multilateralidad de los pagos y dejar abierta la posibilidad de ingreso de otros países americanos;

9) La industrialización de los países latinoamericanos era indispensable para alcanzar el desarrollo económico. Esa industrialización requería un adecuado poder de compra externo para la imprescindible importación de materias primas y bienes de capital, poder de compra que los países en desarrollo sólo lograrían mediante la colocación de sus exportaciones de materias primas y productos básicos. En directa alusión a los EE.UU., la ponencia argentina criticó duramente a los países adquirentes de los productos latinoamericanos por las trabas arancelarias y controles sanitarios impuestos "contrarios a los principios de colaboración y solidaridad continental ya definitivamente consagrados", sobre todo porque sus balanzas corrientes en el comercio interamericano arrojaban invariablemente saldos favorables. Una de las formas en que los países altamente industrializados podían contribuir al desarrollo de Latinoamérica, era aumentando sus

importaciones y eliminando las trabas o restricciones que entorpecían el comercio interamericano;

10) Argentina propuso que se recomendara a la Comisión de Cooperación Técnica de la OEA que, antes de elaborar sus programas anuales, solicitara a los gobiernos un informe sobre sus necesidades específicas en la materia;

11) Propició la creación de un Centro Interamericano de Pasturas que efectuara investigaciones tendientes a la conservación y uso más racional de los suelos;

12) También promovió la creación de un Centro Interamericano para el Estudio de la Zoonosis cuya finalidad sería determinar los mejores métodos de lucha contra este tipo de enfermedad;

13) Propuso una declaración que reconociera el derecho de los Estados americanos a participar en el intercambio de bienes y servicios de acuerdo con los principios de equidad y justicia en la distribución de materias primas, productos semielaborados y elaborados en la medida y oportunidad que lo requiriera el desarrollo de sus economías y el bienestar de sus pueblos; y

14) Con el objeto de atenuar los efectos desfavorables sufridos por las economías de los países productores de materiales básicos considerados esenciales para la defensa común, derivados de la brusca cesación de la demanda una vez desaparecida la emergencia, la Argentina propuso una declaración sugiriendo que los Estados americanos adoptaran medidas de cooperación tendientes a continuar apoyando tales producciones básicas por un tiempo prudencial y a precios razonables a fin de permitir que los países afectados pudieran readaptar gradual y adecuadamente sus economías a la nueva situación⁽²¹⁾.

La IV Reunión del CIES se desarrollaría entre el 22 de noviembre y el 2 de diciembre de 1954 en Quitandinha, Brasil. La sesión inaugural fue presidida por el Presidente del Consejo para el período 1954-55, el delegado argentino César Augusto Bunge, de destacada actuación en este foro y en Naciones Unidas⁽²²⁾.

Quitandinha, cuna del TIAR, parecía ser el lugar señalado para dar sentido completo al sistema de solidaridad y cooperación interamericana. Así lo sugirió el Dr. Bunge en el discurso pronunciado y en el cual puso sobre el tapete varias verdades tan innegables como sentidas unánimemente por los pueblos latinoamericanos. La esperanza, dijo, estaba puesta en que, de estas deliberaciones, surgiera una "vigorosa política interamericana de cooperación económica" que hiciera posible la superación de las repúblicas americanas. "Se sabe que el sistema que sustenta la Organización de los Estados Americanos, ya definitivamente consolidado en cuanto a la colaboración política y de defensa, podrá ahora ser adecuadamente completado con el establecimiento de una firme política de cooperación económica". Tal colaboración en el campo económico adquiriría una dimensión de enorme trascendencia "cuando en este Continente subsisten economías de sólo 50

dólares per capita por año junto a otras de más de 400 dólares y la de otro país americano de alrededor de 1.600 dólares..."

Asimismo, el Presidente del CIES encomió la labor desarrollada en favor de la colaboración interamericana por la CEPAL y el CIES a través del cual debería canalizarse toda acción futura pues, aun cuando el éxito coronara, como era de esperar, la Reunión de Río, ésta no sería una conclusión sino sólo un principio... (29).

La delegación argentina a esta IV Sesión del CIES estuvo presidida por el joven Ministro de Comercio, Dr. Antonio F. Cafiero, quien en su exposición habría de analizar los dos aspectos fundamentales del temario de la Reunión: los problemas existentes en el comercio internacional y los vinculados con el desarrollo económico. Fluctuación e inequidad en los precios, inestabilidad de los mercados, deterioro de los términos del intercambio, trabas a la importación de productos latinoamericanos, etc., volvieron a llenar la atmósfera interamericana.

En cuanto al desarrollo económico, "la valla más efectiva para la perturbación social y el desasosiego político que facilita la infiltración de ideologías que pretenden subvertir los ideales tradicionales de América", era imperioso allanar los caminos que condujeran a la cooperación internacional. Organismos mundiales como el FMI y el GATT no habían contribuido mucho en tal sentido. Si bien las bases esenciales para el desarrollo se encontraban en el propio esfuerzo y en la organización de los propios recursos, ello no era suficiente: se necesitaba el concurso de medios financieros y técnicos complementarios.

Los países latinoamericanos no querían "subsidios ni donaciones" sino una adecuada interpretación de sus necesidades: tanto el estímulo de la inversión privada de capitales, la ampliación de las actividades del Export-Import Bank a contribuir al desarrollo de empresas nacionales, como las posibilidades de participación de América Latina en la proyectada filial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), eran sin duda auspiciosas. Pero, al mismo tiempo, el proyecto chileno de creación de un Banco Interamericano para financiamiento de desarrollo, parecía el complemento ideal a los medios de cooperación interamericana mencionados, y tal proyecto contaba con la plena adhesión de Argentina (30).

La Reunión habría de aprobar finalmente una moción argentina determinando la preparación de un proyecto de Convenio económico general el que debería ser tratado en la futura Conferencia Económica de la OEA convocada por la Resolución VIII de la IX Conferencia Interamericana (Bogotá, 1948) para Buenos Aires. Además se aprobaron otras resoluciones tendientes a la ampliación del mercado de materias primas, al fomento del comercio interamericano, la propuesta argentina relativa a la programación del desarrollo económico, otras

sobre transportes interamericanos, turismo, marinas mercantes nacionales, precios básicos y fluctuaciones del mercado, problemas de los excedentes, cooperación técnica, recursos naturales, vivienda, inversiones extranjeras, financiamiento, etc.⁽³¹⁾.

No obstante todas las expectativas puestas por América Latina -y Argentina como parte de ella- en las sucesivas reuniones celebradas por el órgano de la OEA especializado en los temas económicos y sociales, los resultados concretos habrían de demorarse aún unos años. De hecho, ni siquiera la tan ansiada Conferencia Económica celebrada luego de múltiples postergaciones entre agosto y setiembre de 1957 en Buenos Aires, modificó el panorama existente. La Declaración Económica de Buenos Aires fue, como la amplísima mayoría de los documentos suscriptos por los gobiernos de ambas Américas, una simple declaración de principios.

A modo de síntesis, entonces, puede decirse que, aunque no confiara demasiado en la eficacia de los foros internacionales para alcanzar las soluciones buscadas por toda América Latina, el gobierno argentino sabía que el primer paso era reubicar al país dándole el lugar más destacado posible en el ámbito internacional. Si no quería quedar fuera, era preciso que hiciese oír su voz. Esa voz, dentro del Consejo Interamericano Económico y Social, estuvo destinada a sostener los principios que orientaban la política económico-social implementada por el gobierno peronista. Asimismo, y preciso es apuntarlo, la actuación argentina y las tesis sustentadas por nuestros delegados, no parecen estar destinadas a enfrentar a los EE.UU. sino, por el contrario, a lograr su cooperación efectiva y solidaria para con la situación regional, lo cual no podría redundar en otra cosa que en beneficios para el desarrollo nacional.

Notas:

- 1) Juan D. Perón, Ministro de Guerra, a César Ameghino, Canciller, Buenos Aires, 29-9-1945; cit. por Juan Archibaldo Lanús, op cit., p. 138.
- 2) En: Juan D. Perón, op. cit., p. 221-223.
- 3) Ibidem, p. 202-203.
- 4) Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1946. Tomo III, p. 727-728. Subrayado nuestro.
- 5) Ibidem, p. 729.
- 6) Ibidem, p. 730-731.
- 7) Ibidem, p. 740-741. Subrayado nuestro.
- 8) Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1946. Tomo III, p. 639-642.
- 9) Ibidem, p. 580-584 y 589.
- 10) Ibidem, p. 590.
- 11) Ibidem, p. 592-593.
- 12) Ibidem, p. 627.
- 13) Ibidem, p. 645-648. Subrayado nuestro.
- 14) Ibidem, p. 637.
- 15) Ibidem, p. 649-653.

- 16) Ibidem, p. 690-691. Similares argumentos sobre la necesidad de que Argentina saliera de su negativo aislamiento pasado se expusieron durante los debates suscitados en oportunidad de la ratificación del TIAR. Véase: Congreso Nacional, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Año 1950. Tomo I, p. 681-747.
- 17) Memorandum de conversación del Secretario de Estado interino, Robert A. Lovett, con Juan Atilio Bramuglia, Washington, 9-12-1948, en F.R.U.S., v. IX, p. 305-306.
- 18) Relación política preparada en el Departamento de Estado por Henry Dearborn, Washington, 26-10-1951, en ibidem, v. II, p. 1112-1133.
- 19) La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dependiente de las Naciones Unidas se constituyó en febrero de 1948 a pesar de la oposición inicial de EE.UU. Además de las veinte repúblicas latinoamericanas fue integrada por Francia, Gran Bretaña, Holanda y EE.UU. Su sede fue establecida en Santiago de Chile. En general, los norteamericanos vieron en la CEPAL un "intruso en las relaciones económicas hemisféricas" y "un defensor de peligrosas tendencias estatistas y socialistas". Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 251-252.
- 20) La propuesta argentina de recomendación contraria al fomento de la producción de sustitutos fue retirada por nuestra delegación a fin de facilitar la votación del proyecto. La resolución final incluyó la propuesta de la delegación de la India, disponiendo la realización de estudios acerca de los efectos de la producción de sintéticos sobre la demanda de productos naturales.
- 21) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 42-63.
- 22) República Argentina. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1949-1950, p. 259.
- 23) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 344-345.
- 24) Sergio Carvallo Mederra, La Reunión de Ministros en Río. En: Dinámica Social, n. 49, p. 63-64.
- 25) Juan D. Perón, op. cit., p. 117-118.
- 26) Descartes acusaba a dicha Conferencia de Materiales de fijar precios políticos -no económicos- y de estar sustentada en un verdadero monopolio y dumping dentro del llamado "mundo libre". Al mismo tiempo se preguntaba: "¿No habrá llegado el momento de formar una Conferencia de materiales latinoamericana que tenga por finalidad restablecer los precios económicos de nuestra producción, haciendo desaparecer la economía [internacional] dirigida, el monopolio y el dumping, por lo menos para que en esta parte haya un 'mundo verdaderamente libre' en algo?". Juan D. Perón, op. cit., p. 222-223.
- 27) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 346-357.
- 28) Recuérdese su tesis presentada en la VII Asamblea General de la ONU sobre "Precios internacionales y desarrollo económico integral", ya citada.
- 29) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 358-361.
- 30) En: ibidem, p. 361-372. La prensa brasileña elogió al Ministro Cafiero quien "no obstante su juventud se reveló como un maduro estadista". Cit. en: ¿Tuvieron resultados prácticos las deliberaciones de Río de Janeiro?, en: Dinámica Social, n. 52, p. 40.
- 31) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 372-374.

2.1. Argentina en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Quitandinha, Río de Janeiro, Brasil, 15 de agosto al 2 de setiembre de 1947).

El Tratado de defensa hemisférica previsto en el Acta de Chapultepec debía discutirse en la Conferencia que tendría lugar en Río de Janeiro en octubre de 1945. Sin embargo, la administración norteamericana consiguió que fuese postergada por un par de años. Dicha postergación se debió fundamentalmente a la actividad desplegada por el embajador Spruille Braden con ese objeto. Para él, los planes de Perón en setiembre de 1945 eran, en connivencia con algunos radicales y "por medio de un simulacro de elecciones libres", continuar con el control fascista del gobierno.

De acuerdo con este plan, el Ministro de Relaciones Exteriores, Cook, aparecería en la Conferencia con un compromiso firme de realizar elecciones o, por lo menos, con el anuncio efectivo de su convocatoria. Además, podría presentar un amplio programa sobre control del nazismo, similar a los del Paraguay, Uruguay y Colombia, pero permitiendo en la práctica que los nazis continuaran con el control efectivo de sus compañías. Y si este plan de Perón evolucionaba positivamente, "cualquier acción efectiva del sistema interamericano o de las Naciones Unidas contra Perón se verán impedidas ya que, desde un punto estrictamente legal, no podremos ^{acusar} al gobierno argentino por el incumplimiento de sus compromisos internacionales" (1).

John H. Cabot, consejero de la embajada americana en Buenos Aires y luego encargado de negocios interino sugería en octubre de 1945 al Departamento de Estado que se emitiese una declaración sobre la postergación de la Conferencia basándola en que no podrían negociar en la misma mesa con una delegación del gobierno argentino porque, a) no representaba al pueblo argentino, por lo cual no podía asumir compromisos en su nombre, y b) no se aceptarían más promesas hasta que se hubiesen cumplido las ya hechas (2).

No debe descartarse sin embargo, que a estas prevenciones de tipo político hacia el gobierno argentino se estuvieran sumando otras. "En Washington -dice Conell-Smith- se consideraba el nacionalismo militante del gobierno argentino como un serio desafío a la posición estadounidense en el hemisferio, en particular debido a que la fuerza económica de la Argentina la hacía menos suceptible a la coerción que las demás repúblicas de la zona" (3).

Lo cierto es que no todos estaban de acuerdo en que la cancelación de la Conferencia era lo más aconsejable, pues podía interpretarse como una incoherencia. "Nos hemos tomado muchas molestias y hemos aceptado hacer el ridículo para lograr que la Argentina fuera aceptada en San Francisco. Lo hicimos para preservar la solidaridad hemisférica. Ahora al cancelar la Conferencia de Río, damos la imagen de irritabilidad, que nosotros también somos algo dictatoriales. Pero

ceamos dispuestos a utilizar la prepotencia. En otras palabras, a intervenir". Por otra parte, si se estaba dispuesto a usar la fuerza, "¿no hubiera sido más fácil hacerlo en el seno de una conferencia? Toda la información disponible parece indicar que no se requería demasiada presión: los latinos hubieran estado bien dispuestos a participar de una acción conjunta"⁽⁴⁾.

Asimismo, la política de Washington se planteaba cada vez más en términos de seguridad hemisférica contra la amenaza del comunismo internacional. Para el senador Vandenberg, por ejemplo, estaba existiendo el serio peligro de que la URSS, dentro del Consejo Económico y Social (CES) de la ONU intentara la "comunización" del mundo a través de los países pequeños. El antinorteamericanismo mexicano comenzaba a ser visto como producto de la actividad comunista, del mismo modo que ciertas situaciones de inestabilidad en otros países latinoamericanos se atribuían a la acción de los Partidos Comunistas locales. Para el embajador Messersmith los únicos dos países del área que no estaban amenazados por la influencia o la penetración soviética eran Argentina y Colombia. De ahí que fuese, para él, extremadamente importante trabajar sólidamente con Perón⁽⁵⁾.

Hacia mediados de 1946, una vez en ejecución las medidas del gobierno argentino contra intereses del Eje establecidos en el país y ratificados el Acta de Chapultepec y de San Francisco, no había ya motivos para que el gobierno norteamericano no emitiese una declaración estableciendo que "la Argentina había cumplido y estaba cumpliendo con sus compromisos interamericanos y de esta manera abrir las puertas a una colaboración estrecha y leal entre nuestros dos países y a la realización de la Conferencia sobre defensa y colaboración en el campo militar que debía realizarse en Río"⁽⁶⁾.

Trabajos preparatorios de la Conferencia:

El propósito esencial con el que EE.UU. encaró la Conferencia de Río de Janeiro fue el de "asegurar" la defensa continental a fin de concentrar su acción en otras áreas del mundo donde un número creciente de conflictos amenazaban con enrarecer cada vez más el ya tenso clima que se percibía y que sería el propio de toda la guerra fría.

Juan Archibaldo Lanús dice que en el momento de suscribirse el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en Río de Janeiro, el comunismo no se contaba entre las amenazas a la seguridad hemisférica⁽⁷⁾. Sin embargo, ya en un documento elaborado en mayo de 1947 por el entonces Secretario Asistente para Asuntos de las Repúblicas Americanas, Spruille Braden, se señalaba que uno de los aspectos que debían ser considerados en la elaboración del tratado era el de fijar disposiciones que permitieran cubrir adecuadamente actos o amenazas de agresión provocados por actividades subversivas pero evitando darle forma de una alianza contra la Unión Soviética⁽⁸⁾. De modo que el peligro se reconocía pero lo que se quería era evitar su-

mar un motivo más de tensión internacional.

Los temas fundamentales que se abordarían en la Conferencia eran: 1) redacción de un tratado basado en el Acta de Chapultepec; 2) establecimiento de una agencia u órgano militar interamericano permanente; y 3) un posible tratado sobre arreglo pacífico de controversias interamericanas.

Con respecto al primer asunto, Braden creía que era un problema esencial obtener un compromiso firme de todos los países para asistir a cualquier país americano que sufriera un ataque armado más allá del mero sistema de consulta. En cuanto al órgano militar permanente, si bien el Departamento de Guerra quería que se incluyera en el tratado, se había decidido no incluirlo en él sino propiciarlo en una resolución aparte. Pero el tema requería aún mayor estudio⁽⁹⁾.

Los procedimientos referidos a arreglo pacífico de disputas entre países americanos, era para Braden un tema que EE.UU. debía considerar en relación con la actitud de los otros países participantes sobre si debía incluirse en Río o en una conferencia futura. Personalmente, él creía que era deseable complementar el tratado de asistencia militar con un acuerdo sobre arreglos pacíficos como un medio de mitigar las reacciones desfavorables que podría producir un énfasis puesto exclusivamente en la defensa militar.

Paralelamente, los trabajos previos a la Conferencia realizados en el seno de la Junta Gubernativa de la Unión Panamericana versaron sobre tres puntos esenciales:

Punto I: Tomando como base el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas que otorgaba al país agredido el derecho a ejercer su propia defensa, se llegó a la conclusión de que el pacto de solidaridad americana podría aplicar el mismo principio de defensa ante la agresión individual o colectivamente hasta que el Consejo de Seguridad de la ONU adoptase las medidas conducentes a mantener o restablecer la paz. El proyecto estadounidense contemplaba la existencia de dos tipos de obligaciones en caso de ataque armado: a) cada una de las partes contratantes acuerda la asistencia mutua frente al ataque; y b) cada una de las partes acuerda consultar con respecto a las medidas colectivas que debían tomarse.

El punto de vista que sería sostenido por EE.UU. en la Conferencia era que un ataque armado contra un país americano debía ser considerado una agresión contra todos, lo que imponía la obligación mutua e inmediata de asistir al país atacado en forma conjunta. Las medidas colectivas de índole militar u otra, debían tener carácter de inmediatas. Mientras la determinación de este tipo de medidas imponía la obligación de la consulta, la ayuda individual no la requería.

Punto II: Todos los proyectos presentados proponían el mecanismo de consulta como medio para establecer las medidas colectivas a ser adoptadas para prevenir o repeler la agresión. Pero sólo tres borradores (Ecuador, Panamá y EE.UU.) contenían disposiciones relativas a la

votación en la reunión de consulta que debía determinarlas. Las opciones posibles eran que las medidas colectivas fueran acordadas por: a) el voto unánime de las partes; b) las dos terceras partes (en lo cual coincidían los tres proyectos mencionados); o, c) por simple mayoría. En cuanto a la obligatoriedad de las medidas acordadas en consulta, ¿serían obligatorias para todas las partes contratantes o sólo para aquellos países que concurrieran a la consulta?

La opinión norteamericana favorable a los 2/3 requeridos para la aprobación de las medidas colectivas se basaba en que, menos de esa cantidad no sería adecuada para una acción solidaria interamericana y la unanimidad habilitaría a un único país para frustrar o impedir medidas de defensa colectiva propuestas por el resto de los países, lo que significaba introducir el derecho a veto en el sistema interamericano. En cuanto a la obligatoriedad de las medidas adoptadas en consulta, el Departamento de Estado creía impracticable intentar la cooperación de Estados no asistentes a la reunión de consulta.

Punto III; Otro de los ítems destacables en la Conferencia sería el referido a la creación de un órgano militar permanente. Varios proyectos presentados (Bolivia, Chile, México y Uruguay) contemplaban esa posibilidad. De acuerdo con la Resolución IX de Chapultepec y la agenda propuesta para la IX Conferencia Interamericana a realizarse en Bogotá, correspondía que el tema fuera discutido allí. EE.UU. deseaba demorar hasta entonces el tratamiento de esta cuestión sobre la cual parecerían haberse planteado las mayores dificultades para alcanzar un acuerdo entre los diferentes sectores de la administración norteamericana involucrados.

De modo que el Secretario de Estado, George Marshall, recomendaba a sus embajadores en las repúblicas latinoamericanas que trataran de limitar las excesivas expectativas que éstas pudieran tener respecto de la Conferencia de Río y la naturaleza del tratado que allí se concluiría. La Conferencia era una reunión especial ad hoc con el sólo propósito de convertir el Acta de Chapultepec, que era temporaria, en un tratado permanente. Pero tal tratado era esencialmente un acuerdo político más que militar, debiendo establecer los términos de la solidaridad política interamericana para el mantenimiento de la paz y la seguridad solamente⁽¹⁰⁾.

Los trabajos preparatorios para la Conferencia se iniciaron en la Cancillería argentina en agosto de 1945, luego de la invitación extendida por el gobierno de Brasil. La Comisión de Estudio constituida al efecto, estuvo integrada por representantes de la Cancillería, los Ministerios de Guerra y Marina, la Secretaría de Aeronáutica y el Consejo de Defensa Nacional. Estuvo presidida por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, Pascual La Rosa hasta 1946, y luego por el Ministro Juan Atilio Bramuglia.

Anteproyecto argentino de Tratado:

En el Preámbulo del anteproyecto argentino de Tratado elaborado por la Comisión de Estudio mencionada se señalan las fuentes sobre las cuales se fundaba el documento: la Resolución VIII de la Conferencia de Chapultepec que recomendaba la celebración de un tratado destinado a preservar la seguridad hemisférica; la Carta de las Naciones Unidas que preveía la realización de acuerdos regionales para la solución pacífica individual y colectiva⁽¹¹⁾; y la Resolución IV de Chapultepec que recomendaba a los gobiernos americanos considerar la constitución de un organismo militar permanente para reemplazar a la Junta Interamericana de Defensa. En el Preámbulo se hablaba de "Estados americanos" y no de "Repúblicas americanas" para dejar abierta la posibilidad de que se incorporase Canadá.

El artículo 1º era una declaración de repudio a la guerra y un compromiso de no recurrir al uso de la fuerza salvo en el ejercicio de legítima defensa o en virtud de acción colectiva determinada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Ex profeso no se incluyó una definición de "agresión" porque: 1) a pesar de los esfuerzos de los juristas y de los organismos internacionales que lo habían intentado, no habían podido definirla; y 2) porque sería en definitiva la reunión de Ministros la que en todos los casos decidiría si había o no agresión o amenaza de agresión y las medidas que deberían tomarse.

El artículo 2º, sobre reafirmación del principio de arreglo pacífico de controversias, representaba un compromiso de someter toda disputa que surgiera entre las partes contratantes a los mecanismos de solución pacífica del sistema interamericano antes de trasladarla a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En el artículo 3º, referido a amenazas de agresión y actos que constituirían agresión, se señalaba que: 1) toda amenaza de agresión o ataque de un Estado continental o extracontinental contra un Estado americano signatario sería considerado como una amenaza o acto de agresión contra los demás Estados firmantes del tratado, comprometiéndose las altas partes contratantes a recurrir al procedimiento de consulta a fin de concertar las medidas que fuera conveniente tomar; 2) sin perjuicio de otros actos que pudieran ser caracterizados como agresión en cada caso por la reunión de consulta, se considerarían agresión: a) el ataque armado y b) la invasión territorial; 3) cuando las hipótesis a) y b) exigieran el empleo de medidas urgentes tendiente a mantener o restablecer la paz, ellas deberían ser tomadas en forma inmediata proporcionando sin demora al Consejo de Seguridad de la ONU información completa sobre tales medidas sin perjuicio de promover las consultas previstas en el parágrafo 1).

En cuanto al procedimiento de consulta, el proyecto de EE.UU. preveía que el acuerdo sobre las medidas a adoptarse en la reunión convocada a tal fin debían ser tomadas con el voto de no menos de los 2/3 y las decisiones serían obligatorias para todas las partes que cog

currieran a la reunión. Pero el proyecto argentino prefería no insertar cláusula alguna sobre este aspecto dado que el procedimiento de consulta sería reglamentado en el Pacto constitutivo del sistema a discutirse en Bogotá.

El artículo 4º aludía precisamente a las medidas a tomarse en caso de amenazas o actos de agresión coordinadas mediante el procedimiento de consulta: a) retiro de los jefes de misión diplomática; b) ruptura de relaciones diplomáticas; c) ruptura de relaciones consulares; d) ruptura de relaciones postales, telegráficas, telefónicas y radiotelegráficas; e) interrupción de relaciones económicas, comerciales y financieras; f) empleo de fuerzas militares sólo para evitar o repeler la agresión (pero aclarando que todo tránsito o movilización de tropas recomendados por las reuniones consultivas deberían contar con la autorización del Congreso argentino).

Por el artículo 5º se establecía la creación de un Consejo Militar Interamericano de defensa como órgano militar permanente del sistema. Su misión general sería proponer a los gobiernos de los países americanos las medidas tendientes a la mejor colaboración militar entre ellos para la defensa colectiva en función del Acta de Chapultepec y del presente tratado. Su organización y funcionamiento serían determinados en la próxima Conferencia Interamericana continuando, entre tanto, la JID con sus presentes funciones. Este artículo era consecuencia de un respeto absoluto por el texto de la Resolución IV del Acta de Chapultepec.

El artículo 6º incluía la cláusula relativa a la denuncia del tratado, la cual debería ser comunicada a la Unión Panamericana. Transcurrido un año de la recepción de dicha denuncia por la Unión Panamericana, el tratado cesaría en sus efectos respecto del Estado denunciante. Entre los motivos que pueden dar lugar a la denuncia del tratado -derecho, por otra parte, indeclinable de todo Estado y reconocido por la Conferencia de San Francisco-, sólo se menciona "a título ilustrativo que cualquiera de los países signatarios -pasado el peligro de una guerra internacional- puede tomar una orientación política que no satisfaga a los demás países americanos".

La ratificación y entrada en vigor del tratado estaban contempladas en el artículo 7º. El tratado debía ser ratificado de acuerdo con las disposiciones constitucionales de cada país y los instrumentos de la ratificación ser depositados luego en la Unión Panamericana. El tratado entraría en vigor para las altas partes contratantes una vez que fueran depositadas en la Unión Panamericana las ratificaciones de las dos terceras partes de los Estados signatarios.

El artículo 8º era meramente formal, señalando idiomas, lugar y fecha de la firma⁽¹²⁾.

Actuación de la delegación argentina en la Conferencia:

La delegación argentina que concurrió a Río de Janeiro estuvo presidida por el Canciller Bramuglia e integrada, entre otros, por Pascual La Rosa, Roberto Ares, Enrique V. Corominas, Oscar Ivanissevich, el general Nicolás Accame, tres senadores y cuatro diputados.

Además de las discusiones desarrolladas en las Sesiones Plenarios, los debates de la Conferencia se llevaron a cabo en tres Comisiones:

- 1) Principios, preámbulo y artículos protocolares;
- 2) Medidas en caso de amenazas o actos de agresión; y
- 3) Procedimiento y órganos para la ejecución del tratado.

En la Comisión I la Argentina habría de sostener que en el preámbulo debía hacerse referencia a la Resolución VIII de la Conferencia sobre Problemas de la Guerra y de la Paz y a la Carta de la ONU; que debía incluirse un explícito repudio a la guerra; que para las controversias de carácter local debía regir el método de solución pacífica y que debía incluirse la cláusula de denuncia del tratado.

En la Comisión II sostendría la no definición de la agresión, la eliminación del concepto de "amenaza de agresión", la diferenciación del procedimiento a aplicarse en caso de conflictos entre países americanos (solución pacífica de controversias), y la aplicación de la zona de seguridad sobre aquellos territorios que pertenecían a su soberanía: Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y sector antártico argentino.

En la Comisión III defendió el principio de unanimidad en las decisiones a tomar para la aplicación del tratado y propuso que el órgano de consulta fuese la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores.

En la Comisión Central o Sesiones Plenarias propuso que se convocara una Conferencia Económica⁽¹³⁾.

Las cuestiones fundamentales sobre las cuales se discutió fueron:

- 1) definición de la agresión y empleo de la fuerza;
- 2) sanciones;
- 3) zona de seguridad; y
- 4) cuestiones económicas.

El 19 de agosto el Ministro Bramuglia se reunió en el Hotel Quitandinha con el Secretario de Estado George Marshall que presidía la delegación norteamericana. También estuvieron presentes el embajador argentino Oscar Ivanissevich, el Secretario Asistente Armour y el embajador Dawson.

En cuanto al tratado, el Ministro argentino dijo que quería discutir acerca de algunos puntos fundamentales.

El primero se refería a la distinción entre una agresión extracontinental y una dentro del continente en cuyo caso creía que el énfasis debía ponerse en la solución

pacífica. El segundo, aludía al pensamiento argentino de que las sanciones económicas debían ser excluidas de entre las medidas colectivas que serían obligatorias para todas las partes contratantes.

Ante el requerimiento de Marshall de mayor explicación, Bramuglia recordó que, durante la Guerra, Argentina había sufrido ciertas sanciones económicas y que sería extremadamente difícil inducir a la opinión pública argentina y al Congreso a aceptar un tratado en el cual las medidas económicas colectivas fueran obligatorias para todos. Ello, sin duda, sería rechazado no sólo por la oposición sino incluso por grupos que apoyaban a la administración. De modo que propuso que las medidas económicas no fueran obligatorias. Pero Marshall respondió que el proyecto norteamericano contemplaba ya una excepción con respecto a la provisión de fuerzas armadas y que si se proponía otra excepción para las medidas económicas se pondría en marcha una reacción en cadena.

Luego se habló sobre el mecanismo de consulta, encontrando tanto Bramuglia como Ivanissevich que el borrador norteamericano era satisfactorio, y sobre la necesidad de incluir en el tratado una cláusula de denuncia.

Sin duda lo más interesante de la conversación fue lo relativo a las actividades del comunismo. Bramuglia aprovechó la oportunidad para transmitir al Secretario de Estado la preocupación del gobierno argentino por la infiltración comunista y propuso combatirlo junto con EE.UU. por medio de un pacto anticomunista secreto. Al parecer el Canciller argentino ya había hecho esta propuesta al encargado de negocios norteamericano en Buenos Aires con anterioridad a la Conferencia, al mismo tiempo que le había asegurado que Argentina apoyaría en ella a los EE.UU. en forma total "y que toda insinuación en sentido contrario sólo obedecía a necesidades del consumo interno". Esto, que parecía ir contra la autonomía argentina, respondía en realidad al objetivo de Perón -explica Robert A. Potash- respecto de la posición que debía ocupar la Argentina en el sistema interamericano: no la de un satélite de la potencia más fuerte del hemisferio "sino más bien la de un poderoso asociado que desempeñaría un papel predominante en el radio sur"(14).

Bramuglia⁵⁶ explicó entonces ante Marshall sobre las ventajas que el comunismo tenía en los aspectos políticos, sociales, económicos y espirituales cuyo origen era la unidad que orientaba sus conductas desplegadas en los países de occidente; unidad que no se percibía en las actitudes de éstos. Sugirió luego algunas medidas que podían ser tomadas en el campo político tales como combatir la propaganda, proscribir los Partidos Comunistas y romper relaciones diplomáticas con los países del bloque soviético. En lo económico y social explicó su deseo de establecer un frente unido contra el comunismo.

Marshall le respondió que la opinión de EE.UU. era, por ahora, que las medidas contra el comunismo debían ser adoptadas por cada uno

de los países en particular, dado que las actividades de ese origen variaban de un país a otro y cada país tenía sus propios problemas. No obstante, Marshall dio seguridad de que su país estaba completamente alerta ante el peligro comunista y que para erradicar ese peligro era preciso remediar el caos económico de Europa occidental y mantener buenas condiciones de vida en América. Bramuglia señaló que eso era lo que había hecho su gobierno y que, además, Argentina estaba dispuesta a ofrecer su cooperación económica⁽¹⁵⁾. Era claro que la intención del Canciller argentino era presentar a Argentina como la mejor aliada de los intereses norteamericanos y que la política del Departamento de Estado era no agredir innecesariamente -al menos por ahora- a la Unión Soviética.

En el seno de la Segunda Comisión, en la cual actuaron Juan A. Bramuglia y Pascual La Rosa, Argentina sostuvo la "no definición de la agresión" basándose en la dificultad experimentada por renombrados juristas para llegar a una definición aceptable para todos los países. Dijo además que no era una cuestión tan importante porque era la Reunión de Consulta la que en cada caso debería pronunciarse respecto de la supuesta agresión. Era una forma, por otra parte, de quitarle automaticidad al tratado.

El concepto de "amenaza de agresión" fue eliminado a propuesta de Argentina al sostener que tal concepto se basaba en factores subjetivos que podían dar lugar a una violación del principio de no intervención. La "amenaza de agresión" pasó a ser una gradación de la "agresión".

La delegación norteamericana coincidió con la argentina en la dificultad existente para definir la agresión. Cuando Guatemala propuso incluir una enmienda referida a ataques que no siendo armados pudieran poner en peligro no sólo la paz sino también "la estructura democrática de los gobiernos americanos", Argentina se opuso por considerar que el tema correspondía a la agenda de Bogotá y que encubría el peligro de una intervención en los asuntos internos de los Estados.

Tras un no muy amigable intercambio de opiniones con el delegado uruguayo, el embajador Pascual La Rosa reiteró su fe en los principios democráticos y sobre derechos humanos expuestos por Uruguay y Perú pero insistió en que los mismos estaban desviando el debate específico y que eso debía tratarse en Bogotá. EE.UU. apoyó la propuesta Argentina quedando entonces sin efecto la moción guatemalteca.

El 22 de agosto, en la primera sesión de la Subcomisión de la Comisión II, Venezuela planteó la distinción entre ataque extracontinental e intracontinental porque en el primer caso resultaba fácil determinar al agresor pero en el segundo sería difícil determinarlo. Así lo había expresado el Ministro venezolano al Secretario Marshall en reunión privada. Este, a su vez, explicó la posición norteamericana. Ella se basaba en el supuesto de una revolución en un país americano

inspirada por un país no americano. En opinión de EE.UU. un hecho tal, constituiría en realidad un ataque extracontinental, creándose una confusión en caso que la distinción propuesta por algunos países fuese introducida en el tratado⁽¹⁶⁾.

La tesis venezolana fue decididamente sostenida por nuestro país pues una diferenciación de procedimientos en las medidas a ser aplicadas en caso de agresión entre países americanos (solución pacífica de las controversias) y de agresión de una potencia extracontinental hacia un país americano, no significaría un privilegio para los países signatarios sino simplemente el reconocimiento de un derecho surgido de un siglo de cooperación interamericana.

La posición de EE.UU. de no distinción fue apoyada principalmente por Uruguay y Chile. A propuesta de este último país, se creó un Subcomité dentro de la Subcomisión formado por Argentina, Brasil, Chile, EE.UU., México, Perú y Venezuela. En la segunda sesión, el delegado de Perú, Dr. Belaunde, expresó su acuerdo con la postura de Argentina pero también dijo concordar con el representante de los EE.UU. en el sentido de no "presentar a las naciones del mundo el pacto como alianza militar contra una determinada potencia". Esto era, la U.R.S.S. México opinó en igual sentido.

Brasil sostuvo, como Venezuela, que en caso de ⁹⁹⁸ agresión partiera de un país americano no se sabría quién era el agresor; pero si partiera de un país extracontinental no existiría esa dificultad. México respondió que en el momento de ataque armado se sabría quién era el agresor. Sostuvo que hacer ese distinción le daría al tratado el aspecto de alianza y reiteró su punto de vista de que era preferible dar igual tratamiento al agresor proviniera de donde proviniese.

La posición de Argentina fue explicada por el embajador La Rosa: nuestro país aceptaba que todo ataque armado era una agresión viniera de un Estado extracontinental o americano; pero el procedimiento a aplicarse debía ser distinto en cada caso. Dentro del sistema interamericano, debía primar el espíritu pacificador. En caso de ataque extracontinental, Argentina reconocía el principio de legítima defensa sin perjuicio de lo que resolviera posteriormente la Reunión de Consulta. Pero en el caso de agresión de un Estado americano, aceptaba únicamente el principio de legítima defensa individual y la aplicación de medidas colectivas únicamente después de que así lo resolviese la Reunión de Consulta. Esta tesis argentina, básicamente a lo que tendía era a restarle automaticidad al tratado. En la misma sesión, se decidió nombrar una subcomisión que trabajase sobre: a) solidaridad en la agresión y b) modalidad de consulta. La misma quedó constituida por Brasil, México, EE.UU., Panamá y Perú (a propuesta del delegado argentino quien cedió su lugar).

La delegación de Colombia propuso que la Reunión de Consulta además de instar a los Estados americanos contendientes a suspender

las hostilidades debía "restablecer las cosas al statu quo ante bellum Pero Argentina se opuso por considerar que ello limitaría la acción de la Reunión de Consulta, obligándola a tomar una medida que, según las circunstancias podía no ser aconsejable. Nuestra delegación estimaba que el statu quo ante bellum podía, sin ser incluido expresamente en el artículo en cuestión, quedar como una de las medidas posibles a ser adoptadas por la Reunión de Consulta para restablecer o mantener la paz.

La mayoría de las delegaciones estuvieron de acuerdo con la tesis argentina pero cuando la delegación de EE.UU. dio su apoyo a la propuesta de Colombia se produjo una visible vacilación en todas ellas. El embajador La Rosa debió insistir en su argumentación sustentándola en la tradición argentina de respeto a la soberanía de otros países, la paz y la solidaridad americana.

Brasil expresó entonces que la frase "y tomarán todas las medidas para restablecer la paz" ya estaba incluyendo la proposición colombiana. Chile apoyó la opinión de Brasil y la mayoría de las delegaciones coincidieron con el pensamiento del delegado argentino en el sentido de que el artículo fuese aprobado tal como había sido presentado por la subcomisión, dejando constancia en actas de que el espíritu de los delegados y de la redacción del artículo era que el statu quo ante bellum era una de las medidas que podían ser dispuestas por la Reunión de Consulta sin que ello implicase obligatoriedad.

La Rosa exhortó al delegado de Colombia a retirar su moción con adhesión de otras delegaciones. Finalmente, Colombia retiró su propuesta y el artículo fue aprobado por unanimidad en la forma sugerida por la subcomisión. No obstante, en la siguiente sesión, el delegado argentino Enrique V. Corominas, propuso introducir algunas modificaciones a los artículos ya aprobados con el objeto de mejorar su texto para que alcanzaran su verdadera resistencia al tiempo y pudieran servir más acabadamente los propósitos que los habían congregado. De manera que donde decía "suspender las hostilidades", Corominas proponía agregar: "y a restablecer las cosas al 'statu quo ante bellum'".

El representante argentino consideró que no era preciso explicarse sobre los motivos que habían determinado tal modificación en la posición de nuestra delegación, pero era evidente que ella tendía a "fortalecer el espíritu de concordia en busca del 'statu' indispensable para que el conjunto pueda ser analizado en sus bases mismas". ¿Qué había hecho cambiar a la delegación argentina? Al parecer esta nueva postura surgió de un acuerdo previo alcanzado entre la delegación de nuestro país y el Ministro peruano Belaunde⁽¹⁷⁾. Pero sin duda, detrás debía estar el peso de los EE.UU.

En cuanto a las medidas adoptadas en consulta (sanciones) y su obligatoriedad, el proyecto de EE.UU. fue apoyado por México y Perú y motivó una enmienda propuesta por el delegado argentino Enrique V. Corominas, quien solicitó que a la excepción de que ningún Estado estaría

obligado a emplear las fuerzas armadas sin su consentimiento, se agregara la excepción de la obligatoriedad para la aplicación de aquellas medidas que pudieran importar sanciones económicas.

La moción argentina se basaba esencialmente en la convicción de que las sanciones económicas nunca eran un recurso de las naciones débiles o pequeñas sino de las fuertes. "¿Hasta qué punto -preguntaba Corominas- una nación pequeña puede imponer sanciones a un Estado fuerte, industrial, poderoso? ¿Hasta qué punto una nación pastoril o industrializada en pequeña escala puede llegar a juzgar o regular conductas o hechos internacionales con las sanciones económicas?". Evidentemente, dicho tipo de sanciones sólo podían tener a América Latina como destinatario y no como ejecutor. Pero la enmienda propuesta fue rechazada en la votación.

Corominas enfatizó asimismo que el empleo de las fuerzas armadas debía ser regulado por cada Estado de acuerdo con su régimen constitucional. También propuso asentar en un artículo que, de acuerdo con lo resuelto en esta Conferencia, se dejaba para Bogotá la discusión relativa al organismo militar permanente⁽¹⁸⁾.

En cuanto a la zona de seguridad a determinar, el objetivo de EEUU. era incluir dentro de ella las bases militares que poseía alrededor del mundo. Pero América Latina en general no quería verse involucrada en conflictos extracontinentales. Argentina y México se opusieron tenazmente a este propósito norteamericano.

Por eso el delegado Corominas propuso que el principio de la jurisdicción efectiva no fuese aplicado sino dentro de la zona de seguridad, dando lugar a una extensa discusión con el norteamericano Vandenberg, quien se opuso a la limitación geográfica para el alcance de una agresión y le pidió mayor claridad al delegado argentino.

Corominas definió entonces la zona de seguridad como "un cordón de seguridad demarcado definitivamente para garantizar la paz y la tranquilidad social, política y económica de los pueblos". Pero de los pueblos de América. De ahí que, si se produjera un ataque en la zona de ocupación alemana, por ejemplo, donde el ejército norteamericano ejercía prácticamente una jurisdicción efectiva, no podría considerarse un ataque al continente. "Nosotros -dijo el delegado argentino- estamos dispuestos en favor de la paz del mundo, a defender a América dentro de América y fuera de ella, en caso de un ataque. Pero no queremos crear a priori situaciones de fuerza que puedan significar la movilización de América antes de que América esté lesionada por lo que aquí hemos establecido. [...] Hemos creado la zona de seguridad para vivir dentro de ella, para asegurarla y garantizarla, para respetarla, pero no debemos ir más allá en el respeto de lo que nosotros mismos nos acabamos de dar como norma, más allá de lo que acaba de aprobar esta misma comisión. [...] Yo no creo que esta enmienda aditiva al artículo quiebre su espíritu, sino que fortalece la zona de seguridad y

nos da la tranquilidad de conciencia de que en un momento determinado no tengamos que ir a defender cosas indefendibles. Siempre defendéremos la justicia de América, la paz de América, si alguna vez ella se ve alterada, ya sea en sus límites precisos, o donde nos lleven los hombres extraviados que quieran sumergirnos en una guerra de odios y pasiones" (19).

En síntesis, el delegado argentino sostuvo la primacía de la zona de seguridad. A un ataque que pusiera en peligro la paz mundial, en cualquier otra parte del mundo, correspondería una acción del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y no una Reunión de Consulta o un tratado interamericano. Y si dentro del tratado había un Estado implicado en ese ataque, actuaría la Reunión de Consulta. Pero ésa era la articulación justa y no la inversa.

La discrepancia de criterios entre las delegaciones argentina y norteamericana fue finalmente zanjada por una moción mexicana aceptada por ambos por la cual se agregaba la palabra "americano" al párrafo B del artículo 9º en el que se definía la agresión. El mismo quedó del modo siguiente: se consideraría agresión a "la invasión por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas de conformidad con un tratado[...]" El párrafo a) señalaba que también se caracterizaría como agresión "el ataque armado, no provocado, por un Estado contra el territorio, la población o las fuerzas terrestres, navales o aéreas de otro Estado", pero siempre dentro de la zona de seguridad (20), la cual, a solicitud de Argentina, se extendió más allá del pasaje de Drake incluyendo a las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur así como el sector antártico.

La cuestión habría de ser minimizada por el Secretario Marshall: si bien no era básica, se había extendido más allá de su real importancia por la manera en que Argentina había presentado el tema y la actitud asumida por otras delegaciones (21).

Los resultados de los trabajos realizados por la Comisión II fueron:

- 1) ante un ataque armado, regiría automáticamente el derecho a inmediata defensa individual o colectiva y hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptasen las medidas necesarias para el restablecimiento de la paz;
- 2) si la agresión se produjera fuera de la zona de seguridad acordada, la Reunión de Consulta debería determinar la acción a seguir sin que ello implicase eludir las obligaciones prescritas por las Naciones Unidas;
- 3) para cualquier otra clase de agresiones o conflictos debería actuar el mecanismo de consulta a fin de decidir las medidas a ser implementadas;
- 4) para conflictos intracontinentales, se ponía énfasis en el sistema

interamericano de solución pacífica sin que ello vulnerase el derecho a legítima defensa, debiendo reunirse el órgano de consulta con la mayor celeridad a fin de evitar que el conflicto se extendiera. La preocupación por el restablecimiento de la paz quedaba evidenciado al estipularse que debía instarse a los Estados contendientes a suspender las hostilidades y a retornar la situación al statu quo ante bellum;

5) las medidas que las partes podían tomar eran las recomendadas por Chapultepec y las incluidas en los artículos 41 y 42 de la Carta de la ONU;

6) ante la dificultad para definir la agresión, la Comisión II optó por señalar dos casos típicos de agresión: invasión (excluyendo los incidentes fronterizos) y ataque armado⁽²²⁾.

En el seno de la Comisión III, donde la Argentina estuvo representada por Bramuglia y Enrique V. Corominas, nuestro país sostuvo:

- 1) el principio de unanimidad en las decisiones a tomar para la aplicación del tratado; y
- 2) que el órgano de consulta fuera la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las repúblicas americanas (moción que triunfó con 15 votos a favor contra 4 votos que proponían a la Unión Panamericana como órgano de consulta).

En cuanto al principio de unanimidad para la votación de resoluciones en las Reuniones de Consulta, Argentina fue el único país que lo sostuvo. El delegado Enrique V. Corominas fue el encargado de explicar en qué se fundaba la postura argentina, aunque adelantó que su delegación aceptaría la voluntad de la mayoría de la Comisión.

Si la agresión a un Estado americano importaba una agresión al continente, es decir a todos los Estados, todos ellos debían actuar unánimemente en torno de ese ataque; y si la reacción debía ser unánime, el pronunciamiento administrativo del sistema también debía ser de unanimidad. Unanimidad que sin duda sería la expresión de la madurez del sistema interamericano. De ahí que quizás no pudiera alcanzarse todavía; pero llegaría un día en que --decía Corominas--, para tener validez y fuerza los pronunciamientos americanos tendrían que lograrse por unanimidad. Esa unanimidad era la que mejor traducía la unidad continental: "estamos aquí reunidos para construir un sistema defensivo y en ese sistema defensivo no puede haber Estados que se aislen o se neutralicen".

Asimismo, en respuesta al delegado brasileño Corominas debió explicar la diferencia existente entre el veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impugnado allí por el argentino Dr. Arce y la unanimidad interamericana: "Veintiuna repúblicas que tienen el mismo destino, que hablan un mismo lenguaje, que tienen los mismos ideales, que provienen de las mismas canteras del trabajo, que tienen la misma sangre, que luchan por los mismos principios, bien podrían armonizar un régimen de unanimidad en la política del continente. Más difícil es armonizar un régimen de convivencia entre 55 Estados que provienen

de los cuatro puntos cardinales del planeta, que hablan un lenguaje distinto, que están provistos de distintos sentimientos y designios políticos, que sostienen en muchos casos ideologías desencontradas". Sin embargo, reiteró que Argentina aceptaría la voluntad de la mayoría de la Comisión que finalmente se pronunció por el criterio de los 2/3 de votos⁽²³⁾.

La Comisión III, en síntesis, se expidió sobre los siguientes aspectos:

- 1) el sistema de consulta se realizaría a través de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que hubieran ratificado el tratado;
- 2) el Consejo Directivo de la Unión Panamericana actuaría como órgano de consulta provisional hasta tanto se llevara a cabo la Reunión de Ministros;
- 3) las consultas serían promovidas por solicitud de cualquiera de los Estados signatarios al Consejo Directivo de la Unión Panamericana, el que actuaría como órgano de enlace entre los Estados signatarios y éstos y las Naciones Unidas;
- 4) en las votaciones sólo tomarían parte los Estados signatarios que hubiesen ratificado el tratado;
- 5) los acuerdos del Consejo Directivo de la Unión Panamericana se adoptarían por mayoría absoluta; en cambio, en la Reunión de Consulta las decisiones se adoptarían por el voto de los 2/3;
- 6) cuando se tratase de una disputa entre Estados americanos, las partes interesadas serían excluidas de las votaciones;
- 7) para constituir el quorum de todas las reuniones indicadas se requeriría que el número de Estados representados fuera por lo menos igual al número de votos necesarios para adoptar la respectiva decisión;
- 8) las medidas serían obligatorias para todos los Estados signatarios que hubieran ratificado el tratado con la excepción de que ningún Estado estaría obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento; y
- 9) las medidas que adoptase el órgano de consulta se ejecutarían mediante los procedimientos y órganos existentes en la actualidad o que se establecieran en el futuro⁽²⁴⁾.

Aunque el tratado de defensa era el único asunto que figuraba en la agenda de la Conferencia, no fue el único que se trató. Varias delegaciones latinoamericanas pidieron que se abordaran los problemas económicos fundamentales para la región: liberalización del comercio de posguerra, disminución de sus reservas en monedas extranjeras, concentración del esfuerzo norteamericano en atender las necesidades europeas, declinación de los requerimientos de productos latinoamericanos e imposibilidad de contar con la capacidad de los mercados previa a la guerra. Todo lo cual tornaba paso a paso más acuciante la situación de América Latina al mismo tiempo que profundizaba su dependencia respecto de EE.UU. Pero el Secretario de Estado habría de ser el encargado de desalentar las expectativas de sus vecinos alegando que su

país no estaba en condiciones de elaborar otro "Plan Marshall" para América Latina⁽²⁵⁾.

En su discurso de la primera Sesión Plenaria, Juan Atilio Bramuglia instó a asumir un compromiso total entre las Américas: si nuestro continente era capaz, en defensa de la paz mundial, de llevar su ayuda a Europa y Asia, ¿cómo no habría de poder llevarse a cabo dentro mismo de América el esfuerzo de la ayuda y cooperación económica para con los países que la necesitaban? Este era "el compromiso de América con América [...]". Si América quería superar el antagonismo extremo entre las ideologías de izquierda y de derecha, era preciso alcanzar la liberación social, política y económica, generando condiciones de vida dignas y solidarias y una economía de abundancia que liberase a los hombres en lugar de someterlos⁽²⁶⁾.

Sin embargo, durante la tercera Reunión Plenaria, el Secretario de Estado George Marshall habría de clarificar cuál era la posición de su gobierno respecto de esta cuestión. Señaló entonces que los graves problemas mundiales debidos a la dislocación de las relaciones sociales y económicas normales eran mucho más marcadas en Europa y en Oriente que en este hemisferio. "Nuestros problemas -dijo- son problemas de tiempo de paz y de largo alcance que requieren un planeamiento económico intensivo para el empleo más eficiente de los medios de producción y de los abundantes recursos naturales con que contamos, para elevar el nivel de vida general de este hemisferio. Los recursos y la capacidad técnica de las empresas privadas, los recursos de nuestros gobiernos y de los organismos internacionales, tales como la Unión Panamericana y el Banco y el Fondo Monetario Internacional, debenser aplicados inteligentemente al desarrollo eficiente y equitativo de esta capacidad productiva".

Si bien EE.UU. había asumido compromisos extracontinentales pasados en las regiones devastadas, ello no les había hecho perder de vista los problemas económicos del hemisferio. "En efecto, la rehabilitación económica de Europa es vital para la economía de nuestro hemisferio. Mi gobierno -aseguró Marshall- continuará tratando con las repúblicas hermanas cuestiones económicas, buscando una base sana para la cooperación práctica. Cada uno de nuestros países debe contribuir de su parte para el logro de este objetivo"⁽²⁷⁾.

En su discurso de clausura del 2 de setiembre, el Presidente Truman volvería a aludir a la relación existente entre los problemas económicos de Europa y de América y a la política de EE.UU. hacia el sur del continente en esa materia. El norteamericano puso énfasis nuevamente en la recuperación europea como hecho fundamental y en que los EE.UU. estaban dispuestos a ayudar a aquellos países que estuvieran preparados para ayudarse a sí mismos. Pero sus recursos no eran ilimitados y América Latina podría ayudar a Europa en la medida de sus posibilidades que no eran pocas, dado que sus economías estaban

intactas, igual que su capacidad productiva y sus recursos aún no explotados en su totalidad.

Truman señaló la diferencia entre los problemas del hemisferio y los del viejo continente. Aquí el problema se planteaba a largo plazo. En este caso, los capitales privados podían desempeñar un papel mucho más importante que en el caso de un programa de ayuda para los países europeos. Ello no significaba descuidar la necesidad de colaborar económicamente dentro del continente americano, lo que sería encarado en un futuro próximo. Pero la rehabilitación económica de Europa era absolutamente prioritaria ahora⁽²⁸⁾.

En síntesis, en el orden económico, la Comisión Central de la Conferencia de Río de Janeiro aprobó un proyecto de resolución sobre Cooperación Económica y de celebración de una Conferencia Especial de carácter económico presentado por Argentina y varios países latinoamericanos. Ella debía celebrarse dentro del segundo semestre de 1948, en fecha a determinar por la IX Conferencia Internacional Americana y su objeto sería "estudiar los mejores procedimientos de ejecución del convenio que se halla suscrito y examinar cualesquiera medidas tendientes a hacer más efectiva la cooperación económica interamericana" (Resolución IX del Acta Final de la Conferencia)⁽²⁹⁾.

En carta del 10 de octubre de 1947 al Presidente Perón, el Dr. Bramuglia enumeró los logros que, producto del trabajo de la delegación argentina, habían sido consagrados en el Tratado:

- 1) no automaticidad en la aplicación del Tratado y aplicación del sistema de consulta;
- 2) consagración del sistema interamericano de paz por medio de la aplicación de doctrinas pacifistas en caso de controversias entre países americanos;
- 3) procedimiento diferencial para el caso de agresiones intracontinentales en el cual debían agotarse todos los medios pacíficos previstos por el sistema, antes de adoptar medidas coercitivas;
- 4) no obligatoriedad del empleo de las Fuerzas Armadas de ningún país sin su consentimiento;
- 5) no definición de la agresión;
- 6) eliminación del concepto de "amenaza de agresión";
- 7) extensión de la zona de seguridad americana incluyendo Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y sector antártico argentino;
- 8) inclusión de la cláusula de denuncia del Tratado; y
- 9) una resolución propiciada por Argentina sobre cooperación económica y en la que se establecía la convocatoria a una conferencia especial para tratar aspectos económicos interamericanos⁽³⁰⁾.

Notas:

- 1) Spruille Braden al Secretario de Estado, Buenos Aires, 4-9-1945, en Jane Van Der Karr, *op. cit.*, p. 101-102.
- 2) John M. Cabot al Secretario de Estado, Buenos Aires, 2-10-1945, en *ibidem*, p. 118.

- 3) Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 223.
- 4) Franklin Gould, Servicio de Inteligencia del Cuerpo de Comunicaciones, Luzon, Filipinas, 22-10-1945, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 148-149.
- 5) David Green, op. cit., p. 276-283.
- 6) George S. Messersmith al Secretario de Estado, Buenos Aires, 31-7-1946, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 174.
- 7) Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 147.
- 8) Spruille Braden, Secretario Asistente de Estado para Asuntos de las Repúblicas Americanas, al Subsecretario de Estado, Dean Acheson, Washington, 29-5-1947, en F.R.U.S., v. VIII, p. 1-3.
- 9) Según memorandum de John C. Dreier, el establecimiento de un órgano militar permanente había sido sugerido por el general Carlos Von der Becke, consejero de la delegación argentina; John C. Dreier, Jefe de la División de Asuntos Interamericanos Especiales, a diferentes funcionarios norteamericanos, Washington, 25-6-1947, en F.R.U.S., v. VIII, p. 5-6.
- 10) George Marshall, Secretario de Estado a los representantes diplomáticos en las Repúblicas Americanas, Washington, 3-7-1947, en ibidem, p. 7-10.
- 11) Aunque más adelante se aclara que este anteproyecto trató de dar al organismo regional la mayor independencia posible respecto de la organización internacional.
- 12) En: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La República Argentina ante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del continente, p. 72-85.
- 13) En: ibidem, p. 13-14.
- 14) Robert A. Potash, El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962, p. 119.
- 15) Memorandum de conversación de George Marshall con Juan Atilio Bramuglia, Petrópolis, 20-8-1947, en F.R.U.S., v. VIII, p. 42-44.
- 16) Memorandum de conversación de George Marshall con el Ministro venezolano, Carlos Morales y el Ministro peruano, Enrique García Sayán, Petrópolis, 20-8-1947, en ibidem, p. 47-48 y 51-52 respectivamente.
- 17) George Marshall al Secretario de Estado interino, Petrópolis, 30-8-1947, en ibidem, p. 77-78.
- 18) En: La República Argentina ante la Conferencia Interamericana..., cit., p. 288-293.
- 19) Ibidem, p. 231-237.
- 20) Ibidem, p. 237-238.
- 21) George Marshall al Secretario de Estado interino, Petrópolis, 30-8-1947, en F.R.U.S., v. VIII, p. 77-78.
- 22) Informe del Relator de la Segunda Comisión, Luis Fernando Guachalla, al Presidente de la misma, Petrópolis, 30-8-1947, en: La República Argentina ante la Conferencia Interamericana..., cit., p. 251-257.
- 23) En: ibidem, p. 261-284.
- 24) En: ibidem, p. 288 y 294-297.
- 25) Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 228-229.
- 26) En: La República Argentina ante la Conferencia Interamericana..., cit., p. 323-328.
- 27) En: ibidem, p. 365-368.
- 28) Memorandum de Edgar L. Mc Ginnis, División de Asuntos de la Costa Norte y Oeste, a funcionarios de su oficina, Washington, 3-9-1947, en F.R.U.S., v. VIII, p. 78-79.
- 29) En: La República Argentina ante la Conferencia Interamericana..., cit., p. 319.
- 30) Juan Atilio Bramuglia al Exmo. Sr. Presidente de la Nación, Buenos Aires, 10-10-1947, en ibidem, p. 9-12.

2.2. Argentina en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, Colombia, 30 de marzo al 2 de mayo de 1948).

Esta accidentada Conferencia, cuyas deliberaciones habrían de ser interrumpidas por el llamado "bogotazo", fue trascendental para el sistema interamericano dado que en ella quedaría definitivamente consolidado a través de la adopción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA). El asesinato el 9 de abril del líder liberal Jorge Elcer Gaitán y la consecuente reacción popular hizo pensar que la Conferencia tendría que ser suspendida. Sin embargo, el gobierno colombiano logró dominar la situación y el 14 de abril las sesiones pudieron ser reiniciadas.

Los acontecimientos, atribuidos por las autoridades locales y la delegación norteamericana a activistas comunistas, e interpretadas por otros como expresión de los problemas socio-económicos que enfrentaban las masas colombianas, habrían de llevar a que la IX Conferencia Internacional Americana aprobara la primera resolución anticomunista adoptada por el sistema interamericano: "Preservación y Defensa de la Democracia en América" (Resolución XXXII del Acta Final).

Seis documentos de gran importancia fueron firmados en la capital de Colombia:

- 1) Carta de la Organización de los Estados Americanos;
- 2) Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá;
- 3) Convenio Económico de Bogotá;
- 4) Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer;
- 5) Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Civiles a la Mujer; y
- 6) Acta Final de la IX Conferencia.

Nuestro análisis se centrará en las discusiones habidas en el seno de las respectivas Comisiones y la Comisión de Iniciativas sobre los tres primeros documentos señalados y la Resolución anticomunista.

Síntesis de la actuación argentina en las diferentes Comisiones:

A los efectos de estudiar todos los puntos que contenía el programa de la IX Conferencia, se constituyeron en la Cancillería varias Comisiones Especiales de Estudios integradas por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, de Guerra, de Marina, Secretaría de Aeronáutica, Consejo de Defensa Nacional y Banco Central de la República Argentina, quienes redactaron los anteproyectos que habría de presentar la delegación argentina en Bogotá. Ellos fueron:

- 1) Pacto del sistema interamericano;
- 2) Tratado americano de soluciones pacíficas;
- 3) Convenio económico de Bogotá;
- 4) Carta Interamericana de Garantías Sociales;
- 5) Proyecto de resolución sobre el bienestar moral y material de los

- individuos o grupos sociales;
- 6) Proyecto de resolución extendiendo un voto de aplauso a la Comisión Interamericana de Mujeres; y
- 7) Enmienda argentina al proyecto de resolución de Guatemala "Declaración sobre Colonias europeas en América".

La delegación argentina a Bogotá fue presidida por el Ministro Juan Atilio Bramuglia, María E. López Cabanillas de Ivanissevich, Enrique V. Corominas, Pascual La Rosa, Pedro Vignale, Saverio Valente, Roberto Arce (Departamento Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores), Orlando Maroglio (Presidente del Banco Central), el general Víctor Majó, miembros del poder legislativo y representantes de Guerra, Marina, Aeronáutica, Hacienda, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión y Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia. Las instrucciones con las que esta delegación partió y su actuación pueden sintetizarse en:

Comisión I: "Reorganización, consolidación y fortalecimiento del sistema interamericano":

- debía suprimirse el término "constitutivo" de la denominación "Pacto constitutivo del sistema interamericano" puesto que el "sistema" existía jurídicamente desde 1889;
- en el Preámbulo debía hacerse mención expresa de la Resolución IX del Acta de Chapultepec en la que se fundamentaba la Conferencia de Bogotá;
- que se incluyera el principio de derecho internacional proclamado por Argentina "la victoria no da derechos sino que crea obligaciones";
- debía incluirse un considerando referido a los derechos y libertades de la persona humana;
- que en lo relativo a "Derechos y deberes de los Estados" no debía establecerse sanción correlativa de los mismos pues ello crearía un organismo supraestatal;
- que debía desecharse toda idea de "acción colectiva" violatoria del principio de no intervención; y
- que el pacto debía incluir una cláusula de enmienda y un artículo sobre denuncia.

Comisión II: "Organización del sistema":

- el Pacto no debía ser estructurado de modo que diera la impresión de estarse creando un superestado;
- que el Consejo Interamericano de Defensa debía ser un organismo totalmente independiente;
- que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca debía mantenerse independiente.

Comisión III: "Seguridad colectiva y Solución Pacífica de las Controversias":

- el Pacto debía establecer normas jurídicas, no políticas ni militares ya que éstas se hallaban contempladas en el TIAR;

- no debía imponerse como obligatorio ningún medio particular para la solución de controversias (por eso no se aceptaba el arbitraje obligatorio).

Comisión IV: "Asuntos económicos":

- propuso la creación de una institución bancaria interamericana;
- ampliación de la cooperación técnica.

Comisión V: "Asuntos sociales":

- Argentina propuso un proyecto sobre "Carta Interamericana de Garantías Sociales" que incluía los "Derechos del Trabajador" y sostenía la necesidad de "coadyuvar a facilitar la aspiración continental de librar al hombre americano de la necesidad, de la ignorancia y de la miseria" por entender que mientras no hubiese en América justicia social no sería posible construir "una democracia verdadera, orgánica y firme, que asegure el bienestar, el progreso y la libertad de los pueblos". Se expusieron asimismo los derechos civiles y políticos otorgados a la mujer en Argentina. Pero el proyecto argentino no fue aprobado.

Comisión VI: "Asuntos jurídico-políticos":

- Argentina presentó una enmienda al proyecto de Guatemala denominado "Declaración sobre Colonias Europeas en América" instando a poner término al coloniaje u ocupación de facto que aún subsistía en América. Pero EE.UU. ya había anticipado a sus diplomáticos en Latinoamérica que no apoyaría ninguna acción de la Conferencia en lo que pudiese significar sumarse a los reclamos de una de las partes en disputa; cumpliendo de este modo con lo que entendía eran sus obligaciones derivadas de la Carta de la ONU y el TIAR. Igual comunicación envió el Departamento de Estado a Gran Bretaña⁽¹⁾ y, cabe acotar, en medio de las discusiones de Bogotá habría de hacerse circular un documento británico defendiendo sus posesiones en América.

Comisión de Iniciativas:

- Juan Atilio Bramuglia habría de presentar un documento relativo a los derechos argentinos sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur y Antártida Argentina, en respuesta al memorandum británico mencionado;
- al tratarse la resolución sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América" el Ministro argentino sostuvo que el mejor sistema político era el democrático y, sobre todo, el de una democracia planificada "en donde el hombre no esté al servicio del Estado, sino el Estado al servicio del hombre [...]";
- se opuso al proyecto brasileño de denominar a la organización "Unión de las Naciones Americanas" por entender que se había ido a Bogotá a buscar un "acuerdo de voluntades" y no a crear una "entidad cuyas partes se confundían con el todo". (Finalmente se acordó llamar al sistema "Organización de los Estados Americanos" y a su pacto constitutivo "Carta");
- se opuso a reconocer facultades políticas al Consejo Directivo de la

Unión Panamericana (2).

Seguridad colectiva y órgano militar:

Tomando como base lo resuelto en Chapultepec, San Francisco y Río de Janeiro, el delegado mexicano Torres Bodet propuso en la octava sesión de la Comisión de Iniciativas la creación de un órgano militar de acuerdo con los términos del TIAR y que fuera sólo para casos de acción de defensa colectiva que requirieran empleo de la fuerza armada.

El Dr. Bramuglia, además de oponerse a la incorporación del TIAR al Pacto que se estaba constituyendo en Bogotá, señaló que el órgano militar debía estar en relación con la Carta de las Naciones Unidas, sin apartarse del TIAR. La Argentina, dijo Bramuglia, no quería que el órgano militar dependiera del Consejo Directivo sino del Órgano de Consulta o, directamente, de los gobiernos. Propuso finalmente que se designara un subcomité ad hoc para resolver si las disposiciones del Tratado de Río de Janeiro debían incorporarse al Pacto y si el órgano militar debía tener carácter permanente y quedar establecido fuera del Pacto.

Aprobada esta moción argentina, se constituyó un subcomité con los representantes de Argentina, EE.UU., México, Uruguay, Panamá, Perú y Chile, el cual elevó durante la undécima sesión su propuesta. Esta contenía los principios fundamentales sobre seguridad y defensa colectiva incluidos en el Tratado de Río. En cuanto a la creación de un órgano permanente encargado de la defensa continental, se acordó el establecimiento de un "Comité Consultivo de Defensa autónomo en cuanto a sus funciones específicas, pero dependiente en lo político del órgano de consulta, asambleas y gobiernos [...]".

El Comité tendría como función asesorar al órgano de consulta en problemas de cooperación militar con motivo de la aplicación de los tratados existentes en materia de seguridad colectiva; estará integrada por las más altas autoridades militares de los países que participaran de la Reunión de Consulta; cada gobierno tendría un voto; sería convocado en los mismos términos que el órgano de consulta cuando éste tuviese que tratar asuntos relacionados con la defensa hemisférica; se reuniría también a pedido de la Conferencia o la Reunión de Consulta a fin de realizar estudios técnicos o informes.

El Comité Consultivo de Defensa no podría intervenir en asuntos militares internos de los Estados miembros ni realizar estudios dentro de la jurisdicción de ningún Estado sin su expreso consentimiento. Sin embargo, se resolvió que la Junta Interamericana de Defensa continuara su actividad hasta que los 2/3 de los gobiernos americanos resolvieran dar por terminada sus labores. Ella formularía su propio reglamento de organización a fin de desempeñar, además de las funciones consultivas que le eran propias, aquellas que pudiera delegarle el Comité Consulti

vo de Defensa. La Secretaría de la JID serviría como Secretaría del Comité. Esto fue aprobado por todos los países con la única excepción de El Salvador⁽³⁾.

Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá:

El Pacto contemplaba todos los mecanismos para solucionar pacíficamente los diferendos que pudieran suscitarse entre los países americanos: buenos oficios, mediación, investigación, arbitraje, arreglo judicial, etc. Sin embargo, fueron tantas las reservas con que fue suscrito y tan escasas las ratificaciones posteriores que nunca llegó a tener aplicación práctica. Las reservas argentinas se refirieron a:

- 1) protección de extranjeros (artículo VII)
 - 2) procedimiento judicial (capítulo IV)
 - 3) procedimiento de arbitraje (capítulo V)
 - 4) cumplimiento de las decisiones (capítulo VI),
- y estuvieron fundadas en que los extranjeros en Argentina se hallaban amparados en igual grado que los nacionales por la Constitución nacional. En cuanto a los procedimientos de arbitraje y judicial, nuestro país estaba de acuerdo con ellos como instituciones pero no en la forma de aplicación: debían aplicarse a situaciones futuras y no a situaciones preexistentes a la firma del Pacto. Asimismo, la delegación argentina rechazó la obligatoriedad ipso facto de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia y opuso reservas al arbitraje obligatorio y a la ejecución compulsiva de las decisiones judiciales y arbitrales por ser atentatorias al principio de no intervención.

Cabe destacar que las reservas norteamericanas se refirieron a los mismos puntos que las argentinas. EE.UU. prefería también un sistema flexible, centrado sobre procedimientos de consulta y no un sistema rígido⁽⁴⁾.

El delegado argentino, Pascual La Rosa, habría de definir este Tratado como "exponente de un instrumento teóricamente perfecto, pero políticamente inaplicable". En él se habían asentado instituciones consagradas mundialmente en favor de la paz; pero "desafortunadamente, esas instituciones de la paz fueron articuladas en el Pacto de Bogotá con modalidades que las tornaron inaceptables para pueblos que, celosos de su soberanía, vieron obligados a firmarlo con reservas [...]"⁽⁵⁾.

Declaración sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América":

¿Cuál era la posición de EE.UU. frente a la amenaza comunista y en vistas a la Conferencia de Bogotá? La misma puede verse en un informe elaborado por el Policy Planning Staff en función del tratamiento que se haría del tema en la IX Conferencia Interamericana. Según este paper, se esperaba que las medidas propuestas por otros países

americanos en Bogotá llegarían a ser tan drásticas que si fuesen aceptadas por los EE.UU. podrían llegar a aumentar la tensión mundial así como dar elementos a los gobiernos dictatoriales de América para atacar a toda oposición interna (6).

También se creía muy posible que Argentina planteara su vieja idea de alcanzar un acuerdo anticomunista con EE.UU. y el resto de los países del continente. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios consultados para elaborar este informe había coincidido en que el comunismo en América era un peligro potencial pero en el presente no significaba una seria amenaza. Sólo debían tomarse medidas preventivas antes de que se tornara más peligroso.

El paper señalaba que las principales fuerzas anticomunistas en América eran la Iglesia Católica, las Fuerzas Armadas y los grandes terratenientes, las cuales apoyaban gobiernos que generalmente empleaban métodos políticos tan totalitarios como el propio comunismo. De modo que un mayor éxito en la tarea de combatir al comunismo parecía depender de un crecimiento de las clases medias y de una acción más efectiva de los elementos liberales y socialistas los cuales, aun cuando desde la izquierda, eran anticomunistas en lo ideológico y en los métodos empleados. En virtud de ello, por ejemplo, la Interamerican Confederation of Labor (con el apoyo de la A.F. of L.) era una fuerza confiable para oponerse a la Confederación de Trabajadores de América Latina, liderada por el "cripto-comunista" mexicano Vicente Lombardo Toledano.

Considerando entonces que las fuerzas reaccionarias de América solían trabajar junto a los comunistas contra liberales y socialistas por razones de puro oportunismo político, la cooperación de los EE.UU. con esos elementos reaccionarios en medidas anticomunistas debería ser evaluada con mucho cuidado, a la luz, sobre todo, de los intereses estadounidenses a más largo plazo. Se planteaba entonces, como esencial, apoyar la labor anticomunista de liberales y socialistas tratando asimismo de convencer a las víctimas de las fuerzas reaccionarias de que los EE.UU. eran una mejor y más promisoría esperanza que el comunismo o la U.R.S.S.

En consecuencia, el informe recomendaba que en vistas a Bogotá, los EE.UU. no debían entrar en un acuerdo anticomunista con las repúblicas americanas, oponiéndose a ello hasta que se hubiese hecho un estudio más amplio del tema. Sin embargo, la delegación de EE.UU. podía proponer una resolución anticomunista, sin aludir directamente a las actividades del comunismo internacional en América y condenando a éste en tanto sistema político totalitario que suprimía las libertades civiles y los derechos humanos. La Resolución debía, al mismo tiempo, señalar expresamente el apoyo de los países americanos a esas libertades y derechos y a las políticas económicas y sociales para elevar el nivel de vida de los pueblos y de acuerdo con la seguridad económica.

Entretanto se realizaba un estudio específico por parte del Departamento de Estado, sobre la conveniencia de promover desde los EE. UU. la declaración de ilegalidad de todos los partidos comunistas del hemisferio, el Departamento debía:

- a) estimular el intercambio de información entre las repúblicas americanas respecto de actividades comunistas y medios para combatirlas;
- b) explorar la posibilidad de utilizar las reuniones de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores como un cuerpo interamericano para coordinar políticas en esta materia;
- c) coordinar las sanciones de los diferentes departamentos y agencias del gobierno norteamericano;
- d) brindar información y orientación a los diplomáticos americanos en el resto del continente sobre el comunismo internacional y los medios para combatirlo.

Otras medidas sugeridas eran:

- 1) promover las uniones católicas de obreros, especialmente la I.A.C.L. y asignar agregados obreros en las embajadas americanas en los países donde las actividades comunistas fueran importantes;
- 2) luego de una consulta con el F.B.I. y la C.I.A. y otras agencias, el Departamento de Estado elaboraría un plan de cooperación política entre las Américas para combatir las actividades comunistas incluyendo la posibilidad de entrenar en EE.UU. policías de otras naciones americanas;
- 3) la División de Asuntos de las Repúblicas Americanas en colaboración con otras agencias debería continuar atendiendo planes específicos de asistencia en el desarrollo económico de los países latinoamericanos. Tales planes, no obstante, debían ser compatibles con otras obligaciones de EE.UU., estar subordinados a las superiores prioridades en otras partes del mundo y estar basados en el principio de ayudar a ayudarse;
- 4) impulsar el Programa de Información y Cultura en América Latina del Departamento de Estado; y
- 5) buscar la cooperación de ciudadanos y empresarios norteamericanos radicados en las repúblicas americanas en los objetivos de la política estadounidense para combatir el comunismo en esos países (7).

Durante la décimotercera sesión de la Comisión de Iniciativa, el 21 de abril, es decir, tras haber quedado superado el "bogotazo" y reiniciadas que fueran las deliberaciones, Chile, EE.UU., Brasil y Perú, presentaron una propuesta de declaración sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América" condenatoria del comunismo internacional.

El Canciller Bramuglia habría de exponer en la oportunidad el pensamiento del gobierno argentino sobre el tema. Comenzó diciendo que en nuestro país el 99,5% de la población practicaba ideales democráticos quedando el comunismo reducido a un 0,5%. En Argentina se consideraba que las ideas debían ser discutidas con ideas y que a las promesas había que responderles hechos positivos: la idea que se oponía al comunismo en Argentina era la democracia como mejor sistema

político y, sobre todo, la democracia planificada "en donde el hombre no está al servicio del Estado, sino el Estado al servicio del hombre", sobre la base de la dignificación del hombre y la humanización del capital.

En cuanto a la realidad americana, sin duda, producía desconsuelo en el espíritu de los hombres "que en suelos tan ricos como los americanos [vivieran] muy pocos ricos y muchísimos pobres. [...] Nosotros debemos realizar fundamentalmente la justicia social, si queremos que el continente no se impregne de ideologías exóticas, de ideologías que contrarían la cultura occidental, nuestro modo de vida, nuestro modo de sentir y nuestro modo de interpretar la vida".

"Eso en cuanto a la idea comunista en sí misma -agregó Bramuglia- pero nosotros repudiamos cualquier ideología al servicio de la perturbación política de los pueblos, del quebrantamiento de sus bases económicas y, desde luego, del ataque solapado a los fundamentos morales y a los fundamentos espirituales de nuestra sociedad y de nuestro modo occidental. Pero es evidente que no debemos olvidar que el sistema pendular del mundo en el único lugar en donde se encuentra la justicia y la equidad es el centro y no en los movimientos pendulares de derecha y de izquierda. En consecuencia [...] la delegación argentina en cuanto a la declaración en sí misma está de acuerdo, porque interpreta su modo de sentir y de pensar tal cual lo acabado de anunciar; pero entendemos que los fundamentos de esa declaración no están en relación con la declaración misma".

Frente al proyecto de EE.UU., Brasil, Chile y Perú, Bramuglia llamaba la atención sobre la necesidad de atacar causas antes que efectos: "No venimos a perseguir consecuencias, sino a combatir causas", había dicho ya en su discurso inaugural del 1º de abril⁽⁸⁾.

Finalmente, la Resolución XXXII sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América" aprobada también con el voto argentino, condenó al comunismo internacional pero, al mismo tiempo, a todo otro totalitarismo por ser incompatible con la concepción de libertad americana. En su parte resolutive, 1) se reafirmaba la decisión de promover una política económica y social destinada a elevar el nivel de vida de los pueblos en un régimen fundado en la garantía de las libertades y de derechos humanos; 2) se condenaban los métodos del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo como sistemas tendientes a suprimir los derechos y libertades políticos y civiles; 3) se resolvía adoptar, dentro de los respectivos territorios y de acuerdo con las normas constitucionales, las medidas necesarias para impedir y desarraigar actividades subversivas asistidas o instigadas por o desde el extranjero; y 4) intercambiar informaciones sobre dichas actividades en las respectivas jurisdicciones⁽⁹⁾.

Perón habría de explicar más tarde la actitud argentina con relación a este tema al embajador norteamericano diciendo que como en Bogotá los EE.UU. querían un pacto anticomunista y la Argentina quería

las Islas Malvinas, él le había indicado a Bramuglia que "jugara un poco al póker"⁽¹⁰⁾. Sin embargo, la verdad es que un "pacto anticomunista" no estaba en los planes de Washington. Como fue visto, el Departamento de Estado no deseaba pasar de una resolución condenatoria, lo que consiguió sin mayores sobresaltos.

La cuestión económica:

"América espera no solamente la coincidencia política. Espera, también, la coincidencia económica"⁽¹¹⁾. Y el Departamento de Estado no lo ignoraba.

En un memorandum del 9 de marzo a los embajadores americanos en América Latina, el Secretario Marshall ^{decía} que uno de los temas esenciales que serían tratados en Bogotá era el de cooperación económica, siendo éste en el cual seguramente Latinoamérica pondría el acento. El diagnóstico de Marshall era que América Latina veía a los EE.UU. como el natural y único proveedor posible de los capitales y los equipos necesarios para su desarrollo, sintiendo además que la ayuda de EE.UU. hacia ellos había sido muy pequeña en comparación con la que se había brindado a otras partes del mundo. Esto había deteriorado notablemente las relaciones interamericanas, de modo que "En Bogotá nosotros no ofreciéramos nada constructivo para ayudarlos -aseguraba Marshall- podemos esperar que nuestras relaciones generales con América Latina sufrirán una nueva y seria declinación".

El Consejo Interamericano Económico y Social había elaborado un proyecto pero el gobierno estadounidense tenía serias reservas sobre él, en particular en cuanto a garantías para empresas privadas norteamericanas en el extranjero. Asimismo, muchos países latinoamericanos requerían asistencia financiera gubernamental, ayuda efectiva para su desarrollo y reconocimiento -como un medio para estimular las inversiones- del principio de que los capitales sólo fueran gravados en el país donde se radicara la empresa.

Pero todas estas dificultades podían ser zanjadas si, en opinión de Marshall los EE.UU. lograran ofrecer en Bogotá una propuesta positiva de cooperación basada en un programa de desarrollo que enfatizara el rol de las inversiones privadas y a la autoayuda ("self-help"). Tal programa debería incluir:

- 1) un incremento en los préstamos del Eximbank;
- 2) una actitud del BIRF -promovida por el representante norteamericano en él- más favorable a otorgar préstamos a América Latina;
- 3) conclusión de un acuerdo básico sobre cooperación económica interamericana el cual, aumentando las garantías y los incentivos para las inversiones privadas extranjeras, redundaría en un vasto flujo de capitales de EE.UU. hacia América Latina;
- 4) seguridades de que América Latina recibiría un trato equitativo en la distribución de suministros escasos, sujetos a controles de exportación por parte de EE.UU.;

- 5) mayor asistencia técnica y científica; y
- 6) creación de una organización o corporación interamericana de desarrollo.

Este plan evitaría que EE.UU. tuviera que asumir un nuevo y pesado compromiso al mismo tiempo que demostraría que no se olvidaba de las necesidades del Sur. Asimismo, los logros del ERP debían ser enfatizados en las conversaciones con los delegados de aquellos países que esperaban obtener algún beneficio de él⁽¹²⁾.

Como resultado de los trabajos de la Comisión IV (Asuntos Económicos) y en la cual habrían de actuar los argentinos Orlando Maroglio y Roberto Ares, se firmó el "Convenio Económico de Bogotá". Este se basó en dos consideraciones esenciales: 1) que el bienestar de cada Estado dependía en gran parte del bienestar de los demás; y 2) que la seguridad económica, indispensable para el crecimiento de los pueblos americanos, era la mejor garantía de su seguridad política y del éxito de su esfuerzo conjunto para el mantenimiento de la paz continental⁽¹³⁾.

Pero dos aspectos del documento habrían de ser motivo básico de desacuerdo: la preocupación latinoamericana por la caída de los precios de sus materias primas y las presiones estadounidenses para la protección de las inversiones extranjeras.

Con respecto al primero y debido a la insistencia de los delegados de América Latina, se resolvió que "como política general, debería tomarse en consideración la necesidad de compensar la disparidad que se observa con frecuencia entre los precios de las materias primas y los precios de los productos manufacturados, estableciendo para el efecto el necesario equilibrio entre ellos" (artículo 3º), pero ello motivó reservas formales de parte de los EE.UU.

En tanto el segundo punto de discordia fue incluido en el artículo 25 garantizando que "los Estados no tomarán medidas discriminatorias contra las inversiones en virtud de las cuales a las empresas o al capital extranjero se les prive de derechos de propiedad adquiridos legalmente, por razones o en condiciones diferentes a las que la Constitución o las leyes de cada país fijan para la expropiación de la propiedad nacional. Toda expropiación irá acompañada del pago de una compensación justa, en forma pronta, adecuada y efectiva". Pese a contener algunas aclaraciones sugeridas por delegados latinoamericanos, varios de ellos presentaron reservas a este artículo, reafirmando la supremacía de sus leyes nacionales⁽¹⁴⁾.

La delegación argentina también expresaría sus reservas con respecto al artículo 25 y al 37 del Convenio sobre garantías a inversiones extranjeras y fomento del turismo, respectivamente.

En cuanto a la cooperación técnica, la delegación argentina propuso que se ampliara a fin de intensificar las actividades primarias de los Estados americanos pero también para fomentar sus industrias, aumentar su comercio y fortalecer sus estructuras económicas.

Dicha cooperación debía ser coordinada y fomentada por el CIES. También propuso la creación de una institución bancaria interamericana tendiente a colaborar en la organización económica la cual, en base a los propios recursos de cada Estado, las inversiones privadas y los organismos financieros ya existentes, servirían al desarrollo económico de América Latina y a la elevación del nivel de vida de sus pueblos.

En la primera sesión de dicha Comisión IV (5 de abril de 1948) habría de hacer uso de la palabra el Presidente del BIRF, John Mc Cloy, quien se refirió a las relaciones del Banco con América Latina. Diecinueve de los cuarenta y seis Estados miembros del Banco estaban allí presentes. Si los objetivos de América Latina eran aumentar la producción, elevar los niveles de vida e implementar y estabilizar el comercio internacional, ellos coincidían con los objetivos del Banco. De modo que los problemas económicos que se debatían en Bogotá eran también los problemas del BIRF, dijo Mc Cloy.

Dado que la reconstrucción europea se estaba satisfaciendo por medio de la ayuda directa del gobierno de los EE.UU., las repúblicas americanas constituían ahora una región de especial interés para el Banco.

Tras realizar un análisis global de la potencialidad y de los problemas del desarrollo económico latinoamericano, se refirió a los aportes que el Banco Internacional podía efectuar a fin de coadyuvar a su solución: el Banco no se ocupaba de dictaminar sobre las medidas que debían adoptar los países miembros ni el ritmo en su desarrollo económico. Cuando se solicitara un préstamo, el Banco estudiaría la solidez del plan o proyecto propuesto y la posibilidad de su aplicación de acuerdo con los recursos del país interesado.

Luego Mc Cloy se refirió al otro aspecto del Banco que quería poner de relieve. "Nuestra misión es, en último término... -dijo- la de abrir el camino para las inversiones privadas internacionales". Ellas podían ofrecer mayores posibilidades de desarrollo que los préstamos de otra institución gubernamental; pero para ello era necesario alcanzar la estabilidad económica en el país receptor del préstamo. Hasta el momento, el Banco sólo había efectuado préstamos directos (de los países de América Latina, a Chile), pero sus estatutos le permitían garantizar préstamos efectuados por inversionistas particulares y participar en ellos. El Banco estaba estudiando la posibilidad de ampliar su actividad en este campo.

McCloy finalizó señalando que el mundo necesitaba no sólo la economía desarrollada de América sino también su ejemplo de tolerancia, buena voluntad e inteligencia para considerar sus problemas (15).

Durante la segunda sesión, el delegado argentino Orlando Haroglio, tomando como base la tesis norteamericana, elaboraría una respuesta: EE.UU. necesitaba la cooperación económica de América Latina para la recuperación europea. Pero la ayuda que América Latina necesi-

taba sería canalizada a través del BIRF y de las inversiones privadas extranjeras. Seguidamente, Haroglio planteó el interrogante de en qué medida los países americanos podrían aumentar sus aportes o exportaciones si antes no se les proveía la ayuda adecuada, si no se creaban organismos complementarios de crédito o si no se les suministraban los artículos, las materias primas esenciales, máquinas básicas e instrumentos agrícolas sin los cuales no sería posible incrementar la producción que en muchos países no alcanzaba siquiera a cubrir sus necesidades internas. Haroglio se preguntaba también si el material humano de América Latina estaba en mejor estado físico para el trabajo que el de los pueblos de Europa.

La última guerra había dejado "un saldo de tendencias sociales en lucha", y era de esperar -dijo- que la cooperación del momento fuera permanente "en el análisis de las fórmulas que sirvan para hacer una humanidad mejor y en la que haya menos pobres; porque, de lo contrario a pesar de haber ganado otra guerra, la victoria puede transformarse en definitiva derrota".

En definitiva, EE.UU. necesitaba la colaboración de América Latina; ésta deseaba colaborar pero para ello necesitaba solucionar aunque fuese en parte sus propios problemas y para ello precisaba ayuda; para combatir los mecanismos de destrucción económica era primordial atacar las causas y para atacar las causas era necesario "humanizar el capital orientándolo en una sana función social".

En cuanto a la contribución que Argentina podía hacer, Haroglio mencionaría los créditos otorgados a varios países europeos y latinoamericanos y la voluntad de su gobierno de continuar y ampliar esa política de intercambios y créditos con todos los países de América. Asimismo, anunció el apoyo de la delegación argentina a los proyectos de Perú y México propiciando la revisión de la Convención del 10 de mayo de 1940 por la cual se creaba el Banco Interamericano.

Este vendría a complementar la acción del FMI, del BIRF y del Eximbank a fin de contribuir al desarrollo económico de los países americanos "aumentando su producción, fomentando su industria, propendiendo a la elevación del nivel de vida y de las condiciones sociales de los pueblos de América capacitándolos con el necesario poder de compra". El Instituto Bancario Interamericano sería financiado con recursos proporcionados por Argentina, aportes de los demás países y de capital privado. Es decir que se trataría de un organismo mixto, estatal-privado. En cuanto a la participación de los demás países, no sería preciso que hiciesen un inmediato desembolso de fondos pues Argentina estaba en condiciones de otorgarles los créditos necesarios para que se asociaran al capital del Instituto.

Los préstamos que otorgaría esta entidad interamericana, serían "Préstamos de Fomento Económico" y tendrían por principales finalidades las siguientes:

- a) crear economías con sentido social que propendieran a la elevación del nivel de vida de los pueblos a fin de que cada habitante contase con mayores medios de subsistencia;
- b) cubrir saldos desfavorables de balanzas de pagos a fin de permitir la adquisición de todos los productos necesarios para la industrialización y fomento y explotación de los recursos naturales de los países americanos;
- c) promover el intercambio;
- d) proporcionar medios para la defensa de los justos precios de la producción;
- e) incrementar la construcción de viviendas obreras y rurales;
- f) fomentar la minería e industrias complementarias; y
- g) financiar inmigraciones.

Otra propuesta concreta y significativa efectuada por Haroglio fue la referida a "Normas orgánicas para la coordinación latinoamericana en función de la activación de las economías nacionales y de producción para la reconstrucción de Europa". Dicho estudio debería básicamente establecer "por cuadros nacionales qué es lo que produce el continente y cuáles son las producciones que más conviene incrementar".

Los países de producción minera y agropecuaria necesitarían la maquinaria y elementos imprescindibles para incrementar su producción. Asimismo, Haroglio señaló como principio general que debía buscarse una distribución equitativa del carbón, petróleo, hierro, cobre, estaño y otras materias primas esenciales que se extraían del continente. Esta redistribución organizada sería el primer paso serio para la reconstrucción europea. En tal sentido, la industria argentina y, entendía Haroglio, otras industrias latinoamericanas, podían complementarse con la estadounidense y proveer elementos imprescindibles⁽¹⁶⁾.

El delegado paraguayo, Frutos, apoyó fervientemente la propuesta argentina y sugirió que, con respecto al Banco, se le encomendara a la delegación argentina la redacción de un proyecto de Carta Orgánica para el mismo. Pero inmediatamente, el delegado norteamericano, Harriman, manifestó que reservaba la opinión de su delegación hasta que la propuesta argentina fuese estudiada, tanto en relación con sus posibilidades y finalidades como en sus relaciones con los otros organismos; no estaba, por lo tanto en condiciones de votar la propuesta del delegado de Paraguay y señaló que el proyecto en sí debía ser estudiado por la Subcomisión "D" (sobre cooperación financiera).

El delegado brasileño Jorge Kafuri felicitó al delegado argentino "por su exposición clara y precisa de los problemas de América pero dijo que estaba de acuerdo en un todo con lo sostenido por el delegado de los Estados Unidos". Además, dijo, los estatutos de un Banco de tal naturaleza debían ser redactados en una conferencia especial de carácter económico y que la presente conferencia debía limitarse a discutir principios básicos de cooperación. Se acordó finalmente, que

el proyecto argentino sería tratado en la subcomisión "B". Sin embargo, su suerte ya estaba echada...

Las posibilidades del Export-Import Bank no eran tampoco muy alentadoras para América Latina de acuerdo con lo señalado por su Gerente William Mc Martin: el BIRF continuaría siendo la fuente principal de financiamiento a largo plazo y el Eximbank, de contar con los 500 millones de dólares solicitados por el Presidente Truman al Congreso para préstamos a los países latinoamericanos, otorgaría créditos a corto plazo.

Al ser interrogado por el delegado peruano, Echeopar García, sobre la posibilidad de que el Banco otorgase préstamos para adquirir maquinaria y servicios en países distintos de los EE.UU., Mc Martin afirmó que en casos especiales se había permitido pero no debía olvidarse que "el Banco es de los Estados Unidos de América y para financiar servicios y maquinaria de este país". En cuanto al transporte preferencial en barcos norteamericanos de la mercadería obtenida con préstamos del Banco, Mc Martin manifestó que ello se debía a una Resolución pública del Congreso que el Banco no podía modificar⁽¹⁷⁾. De modo que en cuanto a su situación financiera, no era mucho lo que América Latina podía esperar por lo menos en lo inmediato.

Con respecto al capítulo sobre "Seguridades económicas" y política comercial a ser incluido en el texto del Convenio económico, la intención de los EE.UU. era aplazar su discusión hasta la reunión de la Conferencia especializada que se llevaría a cabo en Buenos Aires.

En tal sentido, esta vez habría de ser el delegado ecuatoriano quien intentara poner las cosas en su lugar: se opuso categóricamente a tal postergación por tratarse de asuntos de vital importancia para los países de América y recordó que existía precisamente un sistema muy perjudicial que consistía en "dejar para posteriores ocasiones los estudios importantes de problemas que no admiten dilación". A favor del tratamiento de la cuestión se expresaron también los delegados de Chile, Bolivia, Colombia, Perú y Argentina, haciendo hincapié en que el articulado del Convenio debía basarse en la Carta de La Habana.

El delegado norteamericano expresó su convicción de que lo más conveniente era que el tema volviera al CIES para su estudio a fin de que luego pasara a la Conferencia Económica de Buenos Aires. Su delegación, además, tenía importantes reservas hacia la Carta de La Habana. Finalmente, quedaron asentados en el texto del Convenio principios generales tendientes a corregir o impedir desajustes en el comercio internacional de productos primarios esenciales para las economías de los países productores del hemisferio (artículo 30) y sobre acuerdos preferenciales entre países limítrofes o pertenecientes a la misma región (artículo 31). Pero el desarrollo de este principio quedaba pendiente hasta la Conferencia Económica Especializada que debía realizar-

se en el segundo semestre del corriente año (18).

Otra discusión se plantearía acerca del capítulo referido a "Inversiones privadas". En general, América Latina reconocía la necesidad de dar participación a las inversiones privadas extranjeras en sus economías, pero no estaba de acuerdo con que dichas inversiones gozaran de mayores garantías que los capitales nacionales; ellas debían estar dirigidas al desarrollo de la región y a elevar el bienestar general de las sociedades, y ser estimuladas por el país de origen. En líneas generales, los delegados norteamericanos coincidieron en sostener como base del convenio en discusión la Carta de Comercio aprobada en La Habana.

Tocó al delegado Averrell Harriman plantear la posición de los EE.UU. respecto del tema. Comenzó refiriéndose a la opinión de Marshall acerca de que el capital privado era más importante para el desarrollo económico de América Latina que el aporte estatal, y continuó diciendo que, de acuerdo con su leal entender, se estaba pidiendo ayuda a los EE.UU. en la batalla que estaba siendo emprendida en Latinoamérica contra la pobreza, las enfermedades y en pro de la elevación de los niveles de vida y de la democracia. "Esa batalla también existe en los EE.UU.", señaló, aunque allí se había adelantado mucho en su éxito y por eso los EE.UU. disponían de una serie de elementos con los que podía ayudar a América Latina en su lucha: instituciones bancarias gubernamentales existentes, habilidad técnica e iniciativa y capital privado.

Inmediatamente, Harriman aclaró que, contrariamente a lo que parecía presumirse por algunos, EE.UU. no deseaba obtener privilegios para los capitales privados y que no querían ir a donde no fueran bienvenidos. El tenía la impresión, dijo, de que se estaba pidiendo ayuda a los EE.UU., "pero obligándolos a permanecer con una mano amarrada a la espalda".

También se refirió a "ciertos mal entendimientos" que él quería precisar. La primera aclaración fue que el representante norteamericano ante el CIES había dejado constancia de que los artículos del Convenio básico sobre inversiones privadas "no era la más satisfactoria para crear un clima bueno para las inversiones privadas". La segunda, desmentía la idea existente de que las enmiendas propuestas por los EE.UU. tendían a otorgar ventajas únicamente para los EE.UU.

Explicó que el proyecto americano también contemplaba que las inversiones debían ser productivas y elevar los niveles de vida; que algunas de las enmiendas propuestas sólo tenían por objeto hacerlo aceptable ante el Congreso norteamericano, asimismo, tendían a evitar las injusticias sociales que hablaban de un "desperfecto" en el sistema económico, poco favorable para el incremento de las inversiones privadas.

Harriman reconoció que podía haber algunos puntos objetables

pero que ello no significaba que los EE.UU. estuviesen buscando privilegios especiales para sus capitales. Por ejemplo, dijo, con respecto a la cuestión de las expropiaciones, lo que los EE.UU. querían era que se devolviera a los inversionistas el valor de su inversión como indemnización en la moneda en que aquélla había sido hecha y no en otras monedas que ellos no podrían utilizar satisfactoriamente en su propio país. Pero esos puntos objetables, como este en particular, podían ser estudiados en un Comité ad hoc del cual EE.UU. podía no participar como miembro aunque se ofrecía a asistir para explicar el alcance y significado de las enmiendas propuestas. Los representantes de Chile y México apoyaron la propuesta de modo que la subcomisión quedó constituida por los delegados de México, EE.UU., Uruguay, Nicaragua, Guatemala, Colombia y Perú.

Como Harriman debió regresar a los EE.UU. dejó en manos de William D. Pawley una declaración que éste leyó ante los delegados latinoamericanos en la cual Harriman se comprometía, desde su puesto de Secretario de Comercio, a proveer a América Latina de una proporción equitativa de las exportaciones norteamericanas de equipos y maquinarias necesarios. También correspondió a Pawley hacer frente a los requerimientos latinoamericanos sobre los alcances del Plan Marshall en cuanto a provisión de maquinaria para Europa y en relación con la producción total de EE.UU., sin duda, con idea de establecer comparaciones con las cantidades recibidas por Latinoamérica. El tema fue convenientemente derivado a un grupo de trabajo integrado por EE.UU., Chile, Uruguay, Perú, Haití, Brasil y Venezuela.

El tema de las garantías para las inversiones privadas sería retomado más adelante por el delegado mexicano Carrillo Flórez, quien, en una brillante exposición, fundamentó la postura de su delegación que no era coincidente con la de la mayoría del grupo de trabajo que había discutido sobre este aspecto. La mayoría no había creído preciso que el régimen de expropiaciones quedase sujeto a la Constitución de cada país o, en otras palabras, que salvo para los países que formularan reservas al compromiso, el texto aprobado tendría primacía sobre las Constituciones.

Su país, dijo el mexicano, no tenía nada contra las inversiones extranjeras. Pero consideraba que "no sería un buen augurio para el desarrollo del capital privado, el que el capital extranjero venga a nuestros países bajo la impresión de que no es bastante garantía que lo pongamos en plano de igualdad con los nacionales". Su delegación no sustentaba un tratamiento más gravoso para el capital extranjero que aquél que las leyes del país fijaran para los nacionales. Y señaló para finalizar: "Nosotros deseamos y esperamos la cooperación del capital extranjero; pero no deseamos ni esperamos la cooperación del capital extranjero que no llegue con una promesa solemne de respetar nuestra Constitución. Entre la inversión privada y la Constitución, México prefiere su Constitución".

En sesiones posteriores la delegación norteamericana -de acuerdo con la mexicana- promovió que el controvertido "artículo 21" (artículo 25 en el texto final) no se incluyera en el presente Convenio, que se sometiera a mayor estudio por parte del CIES para ser puesto en discusión en la Conferencia Económica próxima a realizarse y limitándose ahora a firmar un arreglo o convenio ("agreement") que, a diferencia de un tratado, no necesitaría aprobación del Congreso de los EEUU. Pero dado que su propuesta tuvo escasa acogida, propuso continuar trabajando en favor de un tratado satisfactorio.

La discrepancia esencial radicaba en el párrafo propuesto por el delegado norteamericano en el CIES, que señalaba: "Toda expropiación estará acompañada del pago del justo precio en forma pronta, adecuada y efectiva". La opinión mayoritaria en el seno del Consejo había sido contraria a su inclusión y la discusión ahora se abría en plena Conferencia, dado que ese principio contradecía las Constituciones de algunos países latinoamericanos, así como las de otros ofrecían mayores garantías de las ^{que} se otorgaban en el artículo en cuestión.

La delegación argentina no tuvo mayor presencia en la discusión de este tema. El Dr. Alfredo Gómez Morales se limitó a decir que en nuestro país nunca se había discriminado al capital extranjero y que la expropiación, cuando había sido preciso aplicarla, había tenido una compensación justa y, a menudo, generosa. En su opinión, las disposiciones constitucionales debían tener preeminencia sobre un convenio internacional y se debía tratar de alcanzar un texto que fuese aceptable para todos los países y que dejara abierto el camino para convenios bilaterales. Finalmente, Gómez Morales aseguró que Argentina votaría la adición sugerida por México (reafirmando la supremacía de las Constituciones) pero que si ésta fuera rechazada, votaría afirmativamente por el artículo 21 tal cual se encontraba sin dicha enmienda.

Luego, el artículo 21 fue aprobado por unanimidad (19 votos presentes) en su primera parte. La segunda, origen de la discordia, fue aprobada sin la adición propuesta por México por 14 votos afirmativos contra 5 negativos. El artículo 22 fue aprobado rápidamente.

El 23 (artículo 27 del texto final del Convenio) dio lugar a la presentación de enmiendas por parte de Ecuador y Argentina tendientes ambos a reducir la doble tributación que gravaba los capitales en su país de origen y en aquél en el cual se radicaban, pero sin eliminar los impuestos a ser pagados en los países receptores del capital. Por el contrario, se sostenía que el principio generalmente aceptado como justo era el que consideraba que los capitales debían ser gravados sólo en el país donde producían la renta. Pero no tuvieron éxito. Se resolvió aprobar el proyecto original, sin las enmiendas señaladas aunque éstas serían estudiadas por el CIES para su próxima discusión y resolución en la futura Conferencia Económica ⁽¹⁹⁾.

Pero como hemos dicho ya, la Conferencia especializada sobre

asuntos económicos habría de verse demorada hasta 1957. Antes de ello, la cuestión habría de ser nuevamente debatida dentro de un particular contexto internacional, en la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en 1951.

Notas:

- 1) George C. Marshall, Secretario de Estado, a los representantes diplomáticos en las Repúblicas Americanas (excepto Nicaragua), Washington, 5-3-1948, "(enviado al Reino Unido para información)", en F.R.U.S., v. IX, p. 10.
- 2) Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Departamento de Política, División OEA, La República Argentina en la IX Conferencia Internacional Americana, p. 19-22 y 99-150. Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 104.
- 3) En: La República Argentina en la IX Conferencia Internacional..., cit., p. 105-109.
- 4) George C. Marshall a los representantes diplomáticos en las Repúblicas Americanas, Washington, 9-3-1948, en F.R.U.S., v. IX, p. 11-16. La República Argentina en la IX Conferencia Internacional..., cit., p. 499-509.
- 5) Pascual La Rosa, La Conferencia de Bogotá, p. 15.
- 6) En el mismo sentido, cuando meses más tarde Perón propuso a la embajada norteamericana la convocatoria de una conferencia interamericana secreta para expulsar al comunismo del hemisferio, el Departamento de Estado opinó que tal no era conveniente dado que los agentes de inteligencia comunistas podrían llegar a conocer esa conferencia y que ello podría reducir las posibilidades futuras de una eventual reconciliación o modus vivendi entre el Este y el Oeste. Robert A. Lovett, Secretario de Estado interino, a la embajada americana en Argentina, Washington, 9-11-1948, en F.R.U.S., v. IX, p. 202-204.
- 7) Paper preparado por el Policy Planning Staff, Washington, 22-3-1948, en ibidem, p. 194-201.
- 8) En: La República Argentina en la IX Conferencia Internacional..., cit., p. 12 y 130-131.
- 9) En: ibidem, p. 142-143.
- 10) Guy W. Ray al Departamento de Estado, Buenos Aires, 28-4-1948, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 200-206.
- 11) Discurso pronunciado por Juan Atilio Bramuglia, Bogotá, 1º-4-1948, en: La República Argentina en la IX Conferencia Internacional..., cit., p. 16.
- 12) George C. Marshall a los representantes diplomáticos en las Repúblicas Americanas, Washington, 9-3-1948, en F.R.U.S., v. IX, p. 11-16.
- 13) José Joaquín Caicedo Castilla, op. cit., p. 77.
- 14) Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 233-234.
- 15) En: La República Argentina en la IX Conferencia Internacional..., cit., p. 253-259.
- 16) En: ibidem, p. 259-265.
- 17) En: ibidem, p. 260-270.
- 18) En: ibidem, 287-293 y 510.
- 19) En: ibidem, p. 272-314.

2.3. Argentina en la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, Estados Unidos, 26 de marzo al 7 de abril de 1951).

Con el agravamiento de la Guerra de Corea, al intervenir China, comienza a percibirse en la administración estadounidense la necesidad de convocar una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de tratar la situación de emergencia internacional.

Una Reunión de tal carácter había sido solicitada reiteradamente por los latinoamericanos so pretexto de discutir medidas tendientes a ejercer un control sobre las actividades comunistas realmente efectivo. De modo que parecía oportuno que EE.UU. tomara la iniciativa de la convocatoria puesto que sería bien recibida por América Latina y se evitaría que los EE.UU. debieran aceptar una propuesta similar que partiera de ella pero para tratar asuntos específicos y verse entonces en la alternativa de tener que rechazarla.

Esta era, al menos, la opinión del Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Edward G. Miller, para quien la Reunión no debía intentar acordar programas de acción específica que bien podían ser delegados a las agencias de la OEA tales como el CIES o la JID, sino que tenía que limitarse a discutir sobre:

- 1) producción y control de materiales estratégicos;
- 2) distribución de bienes manufacturados y requerimientos de América Latina para sostener sus economías especialmente con relación a materiales esenciales para el esfuerzo de guerra;
- 3) controles internos de las economías hemisféricas a fin de mantener su estabilidad;
- 4) implementación de la Resolución "Unión pro Paz" de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 3 de noviembre de 1950 sobre bases regionales; y
- 5) medidas de defensa política comunes en relación con el comunismo o intercambio de información, considerando deseable que se tratara la creación de un Comité Interamericano de Defensa Política similar al cuerpo que había funcionado en Montevideo durante la Segunda Guerra Mundial y subordinado a la OEA⁽¹⁾.

En tal sentido, a mediados de diciembre de 1950, el Secretario de Estado, Dean Acheson, ordenaba a los embajadores ante los gobiernos latinoamericanos entrevistarse con los respectivos Presidentes o Ministros de Relaciones Exteriores para comunicarles la convocatoria de la Reunión y su agenda, la que se limitaría a tratar la cooperación política, militar y económica interamericana en función de la emergencia⁽²⁾.

Decididos entonces a tomar la iniciativa a fin de poder, de algún modo, "controlar" la Reunión o, por lo menos, circunscribirla al terreno en que les interesaba que se mantuviera, los EE.UU. convocaron formalmente a la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores "con el fin de considerar problemas de carácter urgente y de

interés común para los estados americanos". Según rezaba la invitación cursada por Acheson a la Cancillería argentina, la Reunión ofrecería la oportunidad "para discutir los problemas mutuos que enfrentaban las naciones de este Continente en la situación de emergencia creada por la política agresiva del comunismo internacional"⁽³⁾.

En nuestro país, la convocatoria a la IV Reunión de Consulta dio origen a la creación de una Comisión Interministerial encargada de estudiar los problemas que se tratarían en ella e integrada por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, Defensa, Interior, Hacienda, Agricultura y Ganadería, Economía, Finanzas, Industria y Comercio, Transportes, Asuntos Técnicos y un representante del Consejo Económico Nacional. Dentro de la Cancillería se creó, además, una Comisión Especial con el fin de realizar los trabajos preparatorios presidida por el Subsecretario de Relaciones Exteriores e integrada por miembros del Estado Mayor de Coordinación, Departamento de Política, Departamento Económico Social, Defensa Nacional y División Organización de los Estados Americanos⁽⁴⁾.

El temario de la Reunión preparado por el Consejo de la OEA, de acuerdo con lo dispuesto en su Carta, fue puesto a consideración de los Estados miembros y aprobado por el Consejo entre el 7 y 14 de febrero de 1951.

Inicialmente, era interés de los EE.UU. que los aspectos económicos que tendrían que ser abordados en la Reunión estuviesen enmarcados estrictamente dentro de la situación de emergencia. Sin embargo, el representante norteamericano en el Consejo de la OEA, John C. Dreier, sugirió oportunamente que si se quería contar con el pleno apoyo de los países latinoamericanos y en favor del éxito de la Reunión sería preciso tener en cuenta sus expectativas: algunos temas generales relativos al mejoramiento de la situación económica de América Latina podían ser incluidos en las discusiones a la luz, no obstante, de los límites impuestos por la presente emergencia⁽⁵⁾. Finalmente, el Programa de la Reunión comprendió los siguientes temas:

- 1) Cooperación política y militar para la defensa de América y para prevenir y rechazar la agresión de acuerdo con los convenios interamericanos, la Carta de la ONU y sus Resoluciones.
- 2) Fortalecimiento de la seguridad interna de las Repúblicas Americanas.
- 3) Cooperación económica de emergencia:
 - a) Producción y distribución para fines de defensa.
 - b) Producción y distribución de productos escasos y utilización de servicios necesarios para atender los requerimientos de la economía interna de las Repúblicas Americanas; y medidas para facilitar en lo posible la ejecución de los programas de desarrollo económico⁽⁶⁾.

Durante los meses de febrero y marzo, Edward G. Miller viajó por Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay para discutir aspectos

relativos a la Reunión. Mientras tanto, el Departamento de Estado efectuaba diferentes consultas acerca de los proyectos de resoluciones que presentaría en ella. Uno de los consultados por Dreier fue el Dr. Alberto Lleras, Secretario General de la OEA. Con respecto a los proyectos de resoluciones sobre temas económicos, Lleras opinó que eran demasiado generales comparados con las Resoluciones de Chapultepec y que la impresión de los latinoamericanos al conocerlos sería que su situación, en lugar de mejorar, había retrocedido desde entonces. Ellos querían seguridades de un trato justo por parte de los EE.UU. para evitar que se repitieran los mismos problemas que habían tenido que experimentar después de la última guerra.

En los borradores estadounidenses se hacía referencia a "estudios" del CIES, pero sin precisar su contenido, plazos y aplicación de sus conclusiones. Los "acuerdos internacionales" a que aludían, en opinión de Lleras, recrearía el temor de América Latina de que EE.UU. volviera a colocarla -en una Conferencia Internacional sobre distribución de materiales- a merced de otros países del mundo. De modo que el Dr. Lleras recomendó a Dreier que no consultara esos proyectos con otros gobiernos porque el efecto sería totalmente desfavorable.

En cambio, y no casualmente, el proyecto de resolución sobre actividades subversivas le pareció sustancialmente mejor que las resoluciones económicas por ser mucho más específico. Efectivamente, las opiniones e impresiones del Dr. Lleras fueron confirmadas en las conversaciones posteriores de Dreier y otros funcionarios del Departamento con representantes de Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela⁽⁷⁾.

El 21 de marzo el Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos se reunió con el Dr. Lleras para conversar acerca del borrador sobre resoluciones económicas y las "tácticas" a seguir para presentarlas en la Reunión. El Secretario General de la OEA coincidió con la sugerencia del Secretario de Estado para Asuntos Económicos, Willard L. Thorp, de demorar su presentación hasta haber tenido la oportunidad de explicar a los Ministros que esas resoluciones habían sido elaboradas luego de varios meses de consultas con otros gobiernos. Con ello se quería evitar que los latinoamericanos tomaran el borrador norteamericano como exclusivamente de los EE.UU., lo que los incitaría a querer insertar "numerosos cambios con propósitos de consumo interno"⁽⁸⁾.

¿Qué esperaba obtener EE.UU. de la IV Reunión de Consulta? Pues según el informe elaborado por el Bureau de Asuntos Interamericanos, con respecto al punto III de la agenda sobre cooperación en la emergencia económica, el objetivo de EE.UU. era "asegurar la completa cooperación de América Latina en la movilización de recursos económicos, bienes y servicios para asegurar su máxima producción, distribución y utilización, y la adopción de medidas de defensa económica para el propósito común de obtener seguridad".

La Reunión interamericana había sido convocada por EE.UU. por dos razones fundamentales; 1) la necesidad de sumar toda la colaboración de América Latina en los aspectos políticos, militares y económicos para la defensa del mundo libre, y 2) porque el impacto del programa nacional de rearme de los EE.UU. sobre los países latinoamericanos sería tan grande como para tornar dicha Reunión "esencial" también para ellos.

En tal sentido, EE.UU. debía obtener de América Latina la aceptación de los principios y medidas económicas propuestos por ellos para la presente situación de emergencia y que se referían a:

1) Estructura general de la cooperación económica de emergencia: El propósito de EE.UU. era que América Latina aceptara que el programa de defensa era vital para ambos y que todos debían contribuir al esfuerzo común en beneficio del mundo libre.

El informe reconocía que los temas económicos incluidos en la agenda eran de particular importancia para EE.UU. porque: a) un fracaso en conseguir la cooperación económica tendría efectos adversos en los objetivos políticos y militares, y b) porque era vital la preservación de los recursos materiales para occidente, y América Latina era el mejor proveedor de materias esenciales para la defensa además de un importante consumidor de productos industriales de los EE.UU. y Europa.

Asimismo, sus autores tenían bien en claro que estos aspectos serían los más complicados y controvertidos de la Reunión, tanto por su interrelación como por "la historia de las relaciones económicas de América Latina con los EE.UU. durante y después de la Segunda Guerra Mundial". En la Conferencia de Río de 1942, recordaban, EE.UU. se había comprometido a compensar de algún modo el esfuerzo de guerra mutuo con un tratamiento equitativo en la distribución de bienes para cubrir las necesidades civiles de América Latina y de EE.UU. Pero los latinoamericanos pensaban que:

a) durante la última guerra, EE.UU. había descuidado las necesidades civiles de América Latina en comparación con el trato dado a la población civil estadounidense; b) en el período bélico, EE.UU. había comprado materiales a América Latina con precios controlados y luego de la guerra, cuando ella estaba en condiciones de adquirir suministros de los EE.UU. con las reservas en dólares acumuladas, éstos liberaron sus precios produciéndose un fuerte incremento de los mismos en perjuicio de Latinoamérica; y c) luego de la Segunda Guerra Mundial, los EE.UU. no dieron suficiente prioridad a las aspiraciones latinoamericanas de desarrollo económico.

Si bien los estadounidenses no compartían plenamente estos puntos de vista, sabían que su existencia presagiaba dificultades para las negociaciones que habrían de tener lugar en Washington. La nueva emergencia planteaba los mismos problemas con la única diferencia

del grado en que se planteaban. La lección que debía extraer EE.UU. del pasado era evitar esta vez asumir supercompromisos sobre suministros.

2) Incremento de la producción: América Latina era vital como productora de materias primas, y su producción podía ser aumentada sustancialmente en la mayoría de los países con la dirección y ayuda de los EE.UU. La base industrial latinoamericana, si bien "modesta" podía ser utilizada para la producción de bienes manufacturados para el programa de defensa común. Los problemas a que se enfrentaba América Latina con relación a la producción de materias básicas debían tratarse dentro del Programa de Cooperación Técnica y con especial énfasis en su relación con el programa de defensa común.

3) Asignaciones y prioridades: Según se señalaba en el informe del Bureau de Asuntos Interamericanos, para Latinoamérica el mantenimiento de sus actividades económicas civiles era fundamental para la defensa contra elementos subversivos internos. Suponía el Bureau que los latinoamericanos condicionarían su cooperación en el suministro de materias primas estratégicas al suministro de productos por parte de EE.UU. Esto plantearía una dificultad muy grande en la negociación porque mientras EE.UU. no estaba en condiciones de proveer a América Latina al mismo tiempo necesitaba imperiosamente que ésta aumentase sus exportaciones de materiales básicos y aunque los EE.UU., como principal proveedor de Latinoamérica podían asumir una posición fuerte, una actitud intransigente de su parte precipitaría una seria fricción económica con indeseables efectos políticos para la defensa. Lo aconsejable era, entonces, que los EE.UU. tuvieran en cuenta los legítimos requerimientos civiles de América Latina a fin de asegurar su cooperación económica al programa de emergencia.

4) Controles de precios: Luego de afirmar que los precios tope fijados por EE.UU. a artículos básicos importados de América Latina eran, con raras excepciones, favorables a Latinoamérica históricamente y con respecto a la relación entre materias primas importadas y bienes manufacturados exportados, el informe sostenía que los controles de precios conferirían recíprocos beneficios por ser una poderosa medida antiinflacionaria, facilitarían el flujo de artículos y evitarían la dislocación de los mercados. América Latina, sin embargo, estaría preocupada por su futuro poder de compra; no queriendo que se repitiera su situación de la posguerra, seguramente querría llegar a algún tipo de acuerdo para mantener el poder de compra de sus dólares en la posemergencia. Pero EE.UU. no podía dar ninguna seguridad concreta sobre este punto.

5) Consultas intergubernamentales: EE.UU. aceptaba que se realizaran consultas entre los gobiernos sobre los efectos producidos por los controles de emergencia sobre el comercio internacional pero excluyendo cualquier consulta previa a la imposición de dichos controles.

6) Facilidades de transporte: Se estimaba conveniente el incremento

de las facilidades para el transporte. En tal sentido, se sugería el estudio cooperativo de las necesidades interamericanas en relación con las disponibilidades para la posible emergencia.

7) Programas de cooperación técnica: Esta era de vital importancia como un escudo contra la penetración soviética y para fortalecer el frente interamericano económica y socialmente. Durante la presente emergencia, la cooperación técnica se relacionaba directamente con los programas de defensa. El informe reconocía que "la fidelidad de los pueblos latinoamericanos al sistema del mundo libre debe ser confirmada por esfuerzos concretos para ayudarlos a ayudarse a sí mismos a superar la pobreza, la ignorancia y la enfermedad". Habría fuertes presiones de su parte para que la Reunión aprobase un programa efectivo de cooperación técnica y un acuerdo realista en ese sentido estaría enteramente de acuerdo con los objetivos políticos de EE.UU.

8) Defensa económica y medidas de seguridad: EE.UU. debía buscar un acuerdo con toda la América Latina en relación con: a) aplicación de controles de exportación a embarques para el bloque soviético de materiales estratégicos o suministros escasos; b) control aéreo y marítimo con vistas a la prohibición de transportar al o del bloque soviético bienes sujetos a embargo; y c) cualquier otra medida de defensa económica que pudiera llegar a ser necesaria, por ejemplo, controles financieros sobre fondos extranjeros.

9) Desarrollo económico: El informe reconocía que, mientras el programa de defensa para la emergencia era prioritario, al mismo tiempo tendría que facilitarse tanto como fuera posible el desarrollo económico de América Latina. No cabía duda de que el programa de rearme del mundo libre afectaría la provisión de los bienes de capital que Latinoamérica necesitaba para sostener y desarrollar sus planes de industrialización. Y esta situación daría argumentos a los elementos anti-norteamericanos en el sentido de que el rearme de occidente era en verdad una excusa para frenar el desarrollo de América Latina y reducirla a un "área colonial" dependiente. Aun entre los sectores pronorteamericanos existía el reproche de que el énfasis puesto por EE.UU. ^{ayuda a} Europa había relegado a Latinoamérica a una situación de olvido o abandono. De modo que EE.UU. debía estar preparado para atender los requerimientos que los latinoamericanos harían en la Reunión y asegurar que serían considerados dentro de las reales limitaciones existentes. En este sentido, el desarrollo económico latinoamericano podría perfectamente encauzarse hacia la producción de materiales básicos y servicios esenciales para la defensa (transportes, puertos, distribución, etc.)⁽⁹⁾.

Con respecto al primer ítem de la agenda de la Reunión, referido a cooperación política y militar para la defensa de las Américas y para prevenir y rechazar la agresión de acuerdo con los convenios interamericanos, la Carta de la ONU y sus resoluciones, los EE.UU. debían impulsar o apoyar la aprobación de una resolución en la cual se rea-

firmara la obligación de las repúblicas americanas de apoyar, como miembros de ella, toda acción emprendida por las Naciones Unidas contra una agresión en otra parte del mundo. Los gobiernos latinoamericanos habían anticipado durante las discusiones en el Consejo de la OEA su apoyo general a la acción de dicha organización mundial. Pero esta acción tendría más valor político y práctico si contara con un apoyo de las naciones americanas en relación directa con la presente emergencia.

Si bien tanto la acción de Naciones Unidas en Corea como el programa de "Unión pro paz" adoptado por la Asamblea General -basado en que cada Estado miembro tenía la responsabilidad de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad del mundo, teniendo en disponibilidad fuerzas armadas para prestar servicio como unidad de las Naciones Unidas- habían sido apoyados por todos los países americanos liderados obviamente por EE.UU. y con la única excepción de Argentina, existía²⁸ algunos gobiernos y pueblos latinoamericanos una inclinación al aislamiento nacionalista o, cuando menos, hemisférico, que los llevaba a concentrarse en problemas locales o regionales. A ello se sumaba una tendencia a considerar que la defensa hemisférica y la seguridad colectiva internacional se excluían mutuamente y que su compromiso en el orden hemisférico a través de la OEA los eximía de participar en otras partes del mundo. Estas actitudes eran consideradas como irresponsables por las Naciones Unidas y poco saludables incluso en relación con la defensa hemisférica porque al mismo tiempo se negaban a aceptar el peligro que para ésta podía revestir una agresión en otras zonas del mundo.

Convencer a los latinoamericanos de que sus responsabilidades como miembros de la OEA antes que eximirlos de sus obligaciones como miembros de la ONU, los comprometía más, era imprescindible puesto que, desde el punto de vista militar estadounidense la maquinaria de la OEA no podía ser usada en las presentes circunstancias para proveer fuerzas militares para una acción fuera del hemisferio⁽¹⁰⁾.

La Reunión habría de poner en evidencia una vez más la divergencia en las prioridades entre EE.UU. y América Latina: mientras unos buscaban reforzar la seguridad hemisférica, ahora justificada por la emergencia, los otros querían que se oyeran sus reclamos para reforzar sus economías. En la práctica, habría de significar el traslado de la guerra fría al continente o, si se quiere, el ingreso de América Latina a la guerra fría.

Los latinoamericanos llegaron a Washington temerosos, entre otras cosas, de que los términos comerciales favorables que estaban obteniendo a causa precisamente de la guerra, se vieran interrumpidos por el proyecto norteamericano de fijar controles de precios a las materias primas que importaban pero sin detener el alza de sus productos manufacturados, lo que efectivamente habría de ocurrir⁽¹¹⁾. Los estadounidenses recibieron a las delegaciones latinoamericanas con el temor de que la Argentina "saboteara" la Reunión.

De acuerdo con el informe elaborado en el Departamento Político del Ministerio de Relaciones Exteriores del 15 de enero de 1951, la postura que Argentina debía adoptar en la IV Reunión de Consulta se basaba en los siguientes postulados:

- 1) la Argentina no debía sumarse a los países que acompañaran a EE.UU. poniendo a disposición de las Naciones Unidas "fuerzas militares no previstas por la misma Carta, y que finalmente serán utilizadas según el criterio del gobierno de Washington";
- 2) debía asegurar su determinación a cumplir con el TIAR;
- 3) la OEA debía colaborar con las Naciones Unidas pero las medidas que aquélla adoptara debían estar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y no de la Asamblea General como querían los EE.UU. (para evitar que se comprometiera a la comunidad americana con "una tendencia de las Naciones Unidas");
- 4) la Argentina no debía tomar ningún compromiso militar que supeditara se el empleo de sus tropas bajo directivas del organismo internacional o del regional;
- 5) Argentina adoptaría medidas de orden interno para la "represión del comunismo internacional" pero sin aceptar la intervención de ningún organismo internacional ni mencionando a ningún país (obviamente, la U.R.S.S.); y
- 6) la lucha contra el comunismo debía apoyarse con la "ayuda previa de los Estados Unidos para fortalecer las economías de las Repúblicas Americanas"⁽¹²⁾.

De modo que, si bien Argentina coincidía con EE.UU. en, por ejemplo, la necesidad de comprometer todas las fuerzas materiales y espirituales para la defensa del continente, ella no iba a Washington dispuesta a apoyar los planes norteamericanos de globalización de la guerra fría hasta traerla al continente. En otras palabras, mientras para EE.UU. era crucial plantear un frente hemisférico unido en las Naciones Unidas, decidido a emprender la lucha contra el comunismo en el orden mundial y no solamente americano, Argentina estaba firmemente decidida a no salirse del marco del TIAR. Disparidad de criterios que se enlaza directamente con las discusiones de Río sobre delimitación de la zona de seguridad y jurisdicción efectiva, durante las cuales Argentina y EE.UU. se enfrentaron al considerar hipotéticamente lo que ahora era una realidad.

Además, para los norteamericanos no era casual que el anuncio sobre la política iniciada por Perón para el desarrollo nuclear hubiese sido efectuado precisamente al iniciarse la Reunión Interamericana y constituía una maniobra evidente para recuperar el prestigio argentino⁽¹³⁾.

La sesión inaugural fue abierta por un discurso del Presidente Harry Truman y otro del Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, João Neves da Fontoura. La Reunión estuvo presidida por Dean Acheson, y William Manger, Secretario General adjunto de la OEA, fue designado

Secretario General. La Reunión de Consulta trabajó a través de tres Comisiones Técnicas: 1) Cooperación Política y Militar, 2) Seguridad interna y 3) Cooperación económica de emergencia, en cada una de las cuales estuvieron presentes todos los países participantes.

Aun cuando no se creía en Washington que fuera fácil alcanzar un acuerdo con los latinoamericanos respecto del proyecto de EE.UU. para la cooperación política y militar, la "Declaración de Washington" conteniendo la reafirmación de la solidaridad hemisférica y una afirmación enfática de apoyo a la acción de las Naciones Unidas, fue aprobada unánimemente por la Comisión Técnica correspondiente, aun con los votos de Argentina, México y Guatemala, quienes -según los informes nortamericanos- tenían instrucciones de resistir cualquier acción de la Reunión en relación con las Naciones Unidas. Basándose en la Resolución "Unión pro paz", EE.UU. consiguió que se incluyera la recomendación de mantener las fuerzas armadas en condiciones de ser empleadas por la ONU. México y Argentina fueron los principales opositores a esta propuesta, dejando nuestro país sentada una expresa reserva⁽¹⁴⁾.

En cuanto al fortalecimiento de la seguridad interna, la Comisión Segunda trabajó sobre un proyecto apoyado por EE.UU., Uruguay, Ecuador y Bolivia. Finalmente aprobó la Resolución VIII disponiendo una serie de medidas para "eliminar toda amenaza de actividad subversiva que ponga en peligro la democracia y la libre forma de vida de las Repúblicas de América". Dichas medidas se referían a: 1) que cada país hiciera las modificaciones necesarias en sus leyes para que las actividades del comunismo internacional pudieran ser adecuadamente prevenidas y sancionadas; 2) regular el tránsito a través de sus fronteras internacionales de extranjeros que pudieran presumirse agentes subversivos; y 3) necesidad de garantizar y defender los derechos humanos al aplicar esta resolución, así como la firme determinación de preservar y defender las instituciones democráticas en América.

En el ámbito de la cooperación interamericana, se encomendaba a la Unión Panamericana que, por medio del Departamento competente (Departamento Jurídico) realizara estudios técnicos sobre: a) definición, prevención y sanción del sabotaje y espionaje en relación con actos que se realizaran contra las repúblicas americanas dirigidos desde el extranjero o contrarios a la defensa de América; b) sobre medidas generales para mantener mejor la integridad y eficacia de los derechos humanos y del sistema democrático, protegiéndolos de la traición y la acción subversiva; y c) sobre medidas para prevenir el abuso de la libertad de tránsito dentro del hemisferio. Las conclusiones de estos estudios serían transmitidos por la Unión Panamericana a los gobiernos americanos y, si fuese solicitado por algunos de ellos, podría convocarse una Conferencia especializada en la materia.

También se aprobaron Resoluciones sobre mejoramiento del nivel de vida social, económico y cultural de los pueblos americanos y de

las clases trabajadoras⁽¹⁵⁾.

Donde mayores problemas habrían de presentarse, tal como era previsible, fue en la Comisión Tercera que debía abordar la cuestión económica. Tres problemas principales tuvo que enfrentar allí EE.UU. El primero, y tan importante que podía afectar el éxito de la Reunión, fue la diferencia de filosofía surgida entre las delegaciones de EE.UU. y la de quien, seguramente, menos se esperaba: Brasil. El planteo brasileño partía de la base de que existían dos emergencias: la amenaza comunista externa que sólo pesaba sobre los EE.UU. y la amenaza comunista interna que debía enfrentar toda América Latina. De manera que, mientras aceptaban la preocupación norteamericana por erigir sus defensas militares, los brasileños sostenían que el único rol que cabía a América Latina en la defensa era hacerse económicamente fuerte a través de programas reales de desarrollo económico. Claro que, paralelamente, el Brasil estaba reclamando un acuerdo bilateral de suministros... Su firme posición hizo que el Secretario Acheson debiera entrevistarse con Neves da Fontoura, pero finalmente la táctica brasileña sucumbió ante la "benevolente neutralidad" del resto de Latinoamérica.

Los otros dos problemas plantearonse respecto de precios y pos-emergencia. América Latina deseaba unánimemente resoluciones que reiteraran los principios de paridad y la fijación de precios tope en relación con los costos de producción. También querían que se dispusiera la posibilidad de consulta previa para la fijación de precios y asignaciones. Para la posemergencia, los latinoamericanos querían garantías para su poder de compra, la continuidad del control de precios de bienes manufacturados, seguridades de liquidación de stocks y mercado para la producción excedente⁽¹⁶⁾.

Fue sin duda en las discusiones de la Comisión Tercera donde con mayor nitidez quedaron patentizados los diferentes intereses de América Latina y EE.UU. En verdad, la situación de emergencia fue el continente dentro de cuyas fronteras y no más allá, debieron ser discutidos todos los temas de la Reunión. Pero esto, quizás por las expectativas nuevamente frustradas de los latinoamericanos, pareció cobrar notoriedad en el seno de la Comisión de cooperación económica.

Tanto las medidas recomendadas para el aumento de la producción y transformación de materiales básicos y estratégicos, como las referidas a defensa económica y controles de seguridad, el sistema de asignaciones y prioridades, controles de precios, materias primas escasas, transportes, etc., respondían a los objetivos norteamericanos de cooperación hemisférica para la emergencia e implicaban un franco compromiso de América Latina en la guerra fría. La cooperación que ésta ansiaba y reclamaba debía seguir aguardando.

Con respecto al problema de la fijación de controles de precios, América Latina obtuvo que se incluyeran también los artículos manufac

turados y una fórmula que, contrariamente a lo deseado por los EE.UU., exigía consulta previa a la fijación de tales controles. Sólo debido a circunstancias especiales podían fijarse controles de precios sin consulta, pero quedando en ese caso sujetos a lo que pudiera disponer la consulta posterior e inmediata en caso de que cualquier país solicitara su reexamen. Asimismo, la política que rigiera el establecimiento de control de precios durante la emergencia debería tener en cuenta la conveniencia de fijar una relación equitativa entre los precios de las materias primas, productos alimenticios, materiales estratégicos y los precios de los productos manufacturados.

En cuanto a la preocupación de América Latina con relación al mantenimiento del poder adquisitivo de sus monedas, como los EE.UU. no podían, según sus propios análisis, dar una garantía efectiva, se resolvió que el CIES convocara lo antes posible a una reunión de técnicos de los Bancos Centrales, Tesorerías y otros organismos fincales competentes para que, en colaboración con órganos especializados de Naciones Unidas, efectuase los estudios pertinentes⁽¹⁷⁾.

Las Resoluciones XX, XXI y XXII, sobre factores de producción aplicados a actividades de carácter transitorio, medidas de restricción y control y liquidación de stocks de emergencia, establecían medidas tendientes a paliar los efectos negativos que pudieran suscitar-se una vez superada la situación de emergencia⁽¹⁸⁾.

Como hemos señalado, los EE.UU. se habían visto obligados a incluir en la agenda de la IV Reunión el problema del desarrollo económico sabiendo que era un tema ineludible para Latinoamérica. Sin embargo, el escollo fue salvado sin mayores dificultades: la emergencia obraría en éste como en todos y cada uno de los temas abordados, de efectivo tamiz.

Así, la Resolución XII declaraba: "Que el desarrollo económico de los países insuficientemente desarrollados se considera como elemento esencial dentro del concepto total de la defensa del Hemisferio, sin desconocer que es deber primordial de los Estados americanos en la presente emergencia, fortalecer sus defensas y mantener las actividades civiles esenciales", resolviendo que las repúblicas americanas continuaran colaborando activamente y con mayor esfuerzo aún en programas de desarrollo económico y cooperación técnica que tornaran más sólidas sus estructuras económicas y mejorando el nivel de vida de sus habitantes. Para ello, los países americanos suministrarían los equipos mecánicos, maquinaria y otros elementos necesarios para el aumento de la capacidad productiva, diversificación de la producción y distribución, incluyendo cooperación financiera y técnica para el impulso y ejecución de los planes de desarrollo económico pero "de acuerdo con lo establecido en la Resolución XVI" que aludía a la situación de emergencia y al "esfuerzo común de defensa".

Si bien la colaboración financiera y técnica se anunciaba para propósitos tales como modernización de la agricultura, aumento de la producción de alimentos, desarrollo de recursos minerales y fuerza hidroeléctrica, intensificación de la industrialización, salud, educación, etc., a párrafo seguido se resolvía "que durante el actual período de emergencia se dé preferencia a los proyectos de desarrollo económico en el siguiente orden: proyectos que sean de utilidad para los fines de la defensa y proyectos que tiendan a satisfacer requerimientos básicos de la economía civil; proyectos ya iniciados y cuya suspensión acarrearía graves pérdidas de material, dinero y esfuerzo; y, por último, otros proyectos de desarrollo económico". Cada país debía tomar medidas destinadas a coordinar "los respectivos planes y programas de desarrollo económico con los planes de economía de emergencia [...]"⁽¹⁹⁾. Si ambos planes podían ser coordinados, en buena hora para todos, si no, uno de ellos debería ser postergado. Y la emergencia, por su propia condición, no podría ser la que esperara...

Ahora bien, ¿cómo actuó la delegación argentina en Washington? Los proyectos de resoluciones presentados por nuestro país, si bien no desconocían la situación de emergencia, la enfocaban, lógicamente, desde una óptica diferente de la norteamericana. Por eso, aunque algunos de ellos se vieron reflejados en el Acta Final de la Reunión, el contexto general dado por la filosofía estadounidense transformó su verdadero sentido. Los documentos argentinos eran:

Documento 46. Com. III/21: Con relación a la organización de un sistema de regulación económica mundial [Conferencia Internacional de Materias Primas] por parte de las grandes potencias consumidoras pero sin participación de los países americanos productores, el proyecto argentino señalaba la necesidad de éstos de hacer oír sus derechos y sus puntos de vista. En tal sentido, recomendaba que la próxima Sesión Extraordinaria del CIES tuviera lugar dentro del término de dos meses a partir de la clausura de la presente Reunión de Consulta y que en ella se considerara el futuro económico de los países de América en la pos-emergencia y, en particular, la actitud a seguir con respecto a la organización de un sistema de regulación económica mundial de productos esenciales.

Documento 47. Com. III/22: Tomando como base el Convenio Económico de Bogotá y Reuniones de Consulta anteriores, el proyecto argentino recomendaba a las naciones productoras el abastecimiento adecuado de materias primas, combustibles, repuestos, productos manufacturados, maquinarias, elementos de transporte, equipos y otros bienes de capital, para facilitar el desarrollo económico, mejorar el nivel de vida de la población, incrementar la producción y hacer más eficiente su contribución al esfuerzo común.

En caso de que fuese preciso establecer cuotas de exportación a productos esenciales escasos, ellas deberían establecerse previa con-

sulta a los países interesados y determinarse teniendo en cuenta, población, nivel de vida, planes de desarrollo económico, producción y potencial económico de cada país.

Documento 48. Com. III/23: Argentina recomendaba la adopción de medidas tendientes a lograr la estabilización económica de las repúblicas americanas y ponía un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar su industrialización.

Documento 49. Com. III/24: Se trata de una declaración referida al aprovechamiento integral de los recursos naturales y promoción de una mayor industrialización a fin de elevar el nivel de vida de la población.

Documento 51. Com. III/26: Este documento aludía a la necesidad de que los países altamente industrializados tuviesen en cuenta los efectos desfavorables que los fenómenos inflacionarios producían sobre los términos del intercambio, recomendando que adoptaran medidas con el fin de atenuarlos. En tal sentido, recomendaba que el CIES realizara estudios y propusiera medidas para preservar el poder adquisitivo de los saldos positivos que los países americanos pudiesen haber acumulado⁽²⁰⁾.

En contra de lo previsto, una vez en Washington, la delegación argentina adoptó una postura cooperativa con los objetivos norteamericanos en la mayor parte de las discusiones. No emplearon "tácticas teatrales" ni intentaron formar un bloque opositor a los EE.UU. Los informes recibidos en el Departamento de Estado habían hecho temer un sabotaje argentino de la Reunión lo que, según el propio Miller, les había hecho tener los dedos cruzados hasta el momento mismo del inicio de las deliberaciones. Pero, afortunadamente, la Reunión había llegado a su término y "all OK"⁽²¹⁾.

Las reservas de la República Argentina a lo dispuesto en la IV Reunión de Consulta fueron sólo dos. Una referida a la Resolución II sobre "Preparación de la Defensa de las Repúblicas Americanas y apoyo a la Acción de las Naciones Unidas" en el sentido de que "todo empleo de sus fuerzas armadas nacionales, ya sea en el orden mundial o en el continental, está condicionado a la Constitución Nacional, la cual reserva dicha potestad, con carácter exclusivo e indelegable, al Congreso de la Nación. Y, además, deja expresa constancia de que su gobierno no tomará ninguna determinación sin la expresa consulta y decisión del pueblo argentino, por tratarse de un ejercicio propio de su soberanía y de un atributo intransferible del pueblo".

En cuanto a la Resolución VI sobre "Reafirmación de Principios Interamericanos en relación con las Colonias y Posesiones Europeas en América", Argentina reiteró sus reservas de Panamá, La Habana y Río de Janeiro no reconociendo a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y tierras incluidas dentro del sector antártico argentino, como colonia o posesión de país alguno, reafirmando que eran parte del territorio argentino y estaban comprendidos dentro de su dominio y soberanía⁽²²⁾.

Para el Departamento de Estado, la actitud final de Argentina había sido todo un éxito de su política. Al parecer, al arribo de la delegación de nuestro país a Washington, la tensión fue tal que sólo parecían existir dos opciones drásticas -y tan negativa una como la otra para las metas norteamericanas-: volverse a Buenos Aires o quedarse y sabotear la Reunión. Sin embargo, la actitud amistosa del Secretario Acheson y su staff y el correcto y cortés tratamiento acordado a los argentinos había producido un notable cambio en ellos -según la explicación ensayada meses después por Dearborn-, tornándose solidarios en materias en las cuales se esperaba que fueran hostiles. Si los norteamericanos hubiesen sido agresivos, la delegación argentina sin duda habría actuado de acuerdo con sus instrucciones iniciales de retirarse de la Reunión o sabotearla⁽²³⁾. Obviamente, tan simplista explicación no nos basta para comprender el cambio de actitud argentina -si en verdad hubo tal cambio-; lo más probable es que los temores iniciales de los norteamericanos a un boicot argentino de la Reunión fuesen exagerados.

A pocos días de finalizada la IV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Descartes criticaría duramente la política económica de los EE.UU. hacia América Latina. "Ahora que las papas queman -diríase requiere la solidaridad de la economía latinoamericana, como ocurrió en Chapultepec, Río de Janeiro, Bogotá y en la última Reunión de Cancilleres. Hasta ahora se han recibido sólo expresiones de buena voluntad; pero, pasado el momento crítico, todo queda en la nada, aunque sí cubierto el interés político y económico de Norteamérica.

"Ni los sistemas, ni los hechos permiten forjarse ilusiones. La dura escuela de la experiencia nos aconseja confiar sólo en nuestra propia ayuda. En esta emergencia no somos precisamente nosotros quienes necesitamos ayuda"⁽²⁴⁾.

Un año y medio más tarde, el Dr. César A. Bunge expondría ante la VII Asamblea General de la ONU los resultados de la política económica implementada para la emergencia: "La realidad actual indica -decía entonces- que el proceso secular de empeoramiento de los términos del intercambio de los países de la periferia vuelve a repetirse por la acción decidida de las potencias altamente industrializadas que, en busca de soluciones a sus problemas nacionales o invocando necesidades de defensa internacional, adoptan medidas que presionan sobre los precios de las materias primas, en forma descendente".

Si bien el nuevo impulso económico de la posguerra y los programas nacionales de industrialización y de independencia económica, como el encarado por la República Argentina, habían determinado un alza de los precios y una mejor relación de intercambio en la preguerra, tal como quedaba demostrado por estudios de la CEPAL, mejoramiento operado hasta 1949 no había alcanzado a equilibrar la capacidad importadora de la región con respecto al período de gran activi-

dad de 1925-29. Es decir que, a pesar de la relativa mejora, no se había recuperado el terreno perdido.

Al estallar el conflicto coreano, aumentó la demanda de las naciones altamente industrializadas embarcadas en vastos programas de rearme, lo cual originó un alza considerable en los precios de las materias primas. Alegando que los términos del intercambio de esas potencias se habían vuelto desfavorables y acordando prioridad absoluta a las necesidades de defensa, se insistió en la imposición de controles directos y restricciones con propósitos deflacionarios y para equilibrar dicha relación.

Asimismo, se estableció que las necesidades de desarrollo económico debían subordinarse, en razón del principio de igualdad de sacrificios, a los programas de rearme. Como consecuencia, a partir del segundo trimestre de 1951 los términos del intercambio iniciaron un nuevo período de deterioro para los países proveedores de materias primas.

Los controles impuestos fueron inadecuados e injustos por no haber tenido en cuenta el proceso "secular" de deterioro de los términos del intercambio, considerando sólo un breve período de relación inversa relativa y por haber subordinado el desarrollo económico a la movilización para la defensa. Hasta podía aceptarse que existiera un adecuado balance entre ambas finalidades permitiendo así una distribución proporcionada de los sacrificios. "Pero la miseria de hoy y del futuro -diría Bunge- no constituye aporte alguno a la paz mundial". De ahí que el desarrollo económico de los países proveedores de materias primas debiera ser prioridad esencial en todo plan futuro⁽²⁵⁾.

Notas:

- 1) Edward G. Miller, Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, al Subsecretario Matthews, Washington, 15-12-1950, en F.R.U.S., v. II, 1951, p. 925-927.
- 2) Dean Acheson, Secretario de Estado, a los diplomáticos en las Repúblicas Americanas, Washington, 16-12-1950, en ibidem, p. 928-929.
- 3) Dean Acheson al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, [Hipólito Jesús Paz], Washington, 23-1-1951, en: Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1950-51, p. 84-85.
- 4) En: ibidem, p. 85-87.
- 5) John C. Dreier, representante estadounidense en el Consejo de la OEA, a Edward G. Miller, Washington, 25-1-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 938-939.
- 6) En: Memoria del Ministerio..., cit., p. 90-91. El subrayado es nuestro.
- 7) Memorandum de conversación de John C. Dreier con Alberto Lleras, Washington, 2-3-1951; memorandum de conversación de John C. Dreier con representantes de varias repúblicas americanas en el Consejo de la OEA, Washington, 8-3-1951; memorandum de conversación de Krieg, funcionario de Asuntos Sudamericanos, Washington, 12-3-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 941-942; 942-943 y 946-947 respectivamente.

- 8) Memorandum de Edward G. Miller al Director de la Oficina de Asuntos Regionales Americanos, White, Washington, 22-3-1951, en ibidem, p. 957-958.
- 9) Informe preparado en el Bureau de Asuntos Interamericanos sobre el punto III de la Reunión Interamericana: Cooperación en la emergencia económica, Washington, 21-3-1951, en ibidem, p. 949-956.
- 10) Informe preparado en el Departamento de Estado sobre "Afirmación de apoyo de las Repúblicas Americanas a las Naciones Unidas", Washington, 22-3-1951, en ibidem, p. 958-960.
- 11) Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 237.
- 12) Cit. por Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 85-86.
- 13) Embajada americana al Departamento de Estado, Buenos Aires, 29-3-1951, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 221-222.
- 14) Estado de trabajo de la Comisión I, Washington, 31-3-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 961-963 y IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, p. 249-253.
- 15) ibidem, p. 258-264.
- 16) Estado de trabajo de la Comisión III, Washington, 31-3-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 964-965 y sumario de la 7ª reunión de la Comisión III, Washington, 4-4-1951, p. 965-967.
- 17) IV Reunión de Consulta..., cit., p. 268-270.
- 18) ibidem, p. 273-274.
- 19) ibidem, p. 263-264. El subrayado es nuestro.
- 20) ibidem, p. 102-108. La publicación omite, sin aclaración, el documento Nº 50.
- 21) Edward G. Miller a Mallory, Washington, 6-4-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 968.
- 22) En: Memoria del Ministerio..., cit., p. 92-93.
- 23) Relación política del Departamento de Estado, preparada por Henry Dearborn, Washington, 26-10-1951, en F.R.U.S., v. II, p. 1112-1133.
- 24) Juan D. Perón, op. cit., p. 44.
- 25) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 51-52 y 59.

2.4. Argentina en la X Conferencia Interamericana (Caracas, Venezuela, 1º al 28 de marzo de 1954).

El programa de la X Conferencia Interamericana, aprobado en noviembre de 1953, contemplaba el tratamiento de asuntos jurídico-políticos, económicos, sociales y culturales, así como organización y funcionamiento de las instituciones creadas para regular las relaciones de los Estados americanos. Sin embargo, el tema político -comunismo en América- habría de desplazar a todos los demás.

Las expectativas latinoamericanas respecto de esta nueva reunión interamericana se focalizaban esencialmente hacia el temario económico: planificación del desarrollo económico de América Latina, complementación entre las diferentes economías nacionales, expansión del comercio regional, preservación de recursos naturales, etc. Para EE. UU., en cambio, Caracas sería sólo el primer capítulo de la lucha que estaba decidido a dar para terminar con el gobierno reformista de Jacobo Arbenz Guzmán en Guatemala⁽¹⁾.

La delegación argentina que viajó a Caracas fue presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores, Jerónimo Remorino, y estaba compuesta por José C. Vittone, Rodolfo Muñoz, Julio de Tezanos Pinto, Julio Abal, Oscar L. Pelliza, Luis Camps, César A. Bunge y Leopoldo H. Tettamanti. Los lineamientos generales que guiarían la posición argentina en la X Conferencia serían expresados por el Canciller Remorino en su discurso inicial.

Ya en los primeros párrafos el Ministro argentino definió al interamericanismo como un sistema de normas jurídicas, basado en un derecho justo que contemplara las necesidades sociales en lo interno y el respeto a la dignidad de la soberanía en lo internacional. En esta concepción, ya no cabía el derecho de conquista del más fuerte: ni militar, ni cualquier otra forma de conquista que trabase el desarrollo integral de los pueblos a fin de alcanzar la justicia social y la independencia económica. La crisis contemporánea en el campo de las relaciones internacionales evidenciaba la necesidad de "acortar las enormes distancias que, en cuanto a bienestar material y posibilidades culturales, separan a la mayoría de los pueblos de las naciones más avanzadas del orbe".

América Latina ya tenía plena conciencia de la imperiosa necesidad de alcanzar su desarrollo económico mediante la progresiva industrialización y la diversificación de sus economías. En este proceso, tenía fundamental importancia la capitalización lograda a través de los ingresos nacionales, pero también las inversiones extranjeras y el uso racional y adecuado de los recursos propios. No obstante, todo ello no alcanzaría si no se contaba con la cooperación internacional adecuada. Los países menos desarrollados precisaban contar con mercados estables y sin restricciones para sus exportaciones. La cooperación interamericana debía basarse, entonces, en un comercio irreg

tricto y estable para los productos primarios.

Remorino aludió luego a la postura sostenida por el gobierno argentino y sancionada por organismos mundiales y regionales, sobre la necesidad de establecer una relación adecuada, justa y equitativa en los términos del intercambio. En verdad, en toda su alocución se dejó traslucir la tesis sostenida por el Dr. Bunge en la VII Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Precios internacionales y desarrollo económico integral". Sólo que agregaba la convicción de que había llegado el momento de "traducirla en medidas prácticas". En cuanto a la expansión comercial, las uniones económicas emprendidas por Argentina con Chile, Paraguay y Ecuador eran un buen ejemplo de lo que podía hacerse.

Nuestro Canciller se refirió luego al problema de la colocación de excedentes de productos agrícolas. La competencia "desordenada", las medidas restrictivas y la "demanda efectiva" -privilegio exclusivo de los EE.UU.-, habían llevado al triste espectáculo de ver la destrucción de excedentes en un mundo cada vez más hambriento y necesitado. De modo que, en este campo, también era necesaria la colaboración internacional a fin de establecer bases para el ordenamiento permanente y a largo ^{plazo} del mercado mundial. "Así no volveremos a presenciar la incongruencia de la imposición de controles en momentos de escasez y la destrucción de bienes en períodos de abundancia".

En cuanto a los programas de cooperación técnica, Remorino reiteró el apoyo del gobierno argentino al programa promovido por la OEA y anunció el aumento de la contribución argentina al mismo con respecto a su aporte de 1953 y enfatizó asimismo la asistencia técnica ofrecida por Argentina a través de la enseñanza universitaria a estudiantes de otros países americanos.

Dentro de este contexto se encontraba delineado el drama de los países latinoamericanos: "Dueños de ingentes riquezas naturales, nuestros pueblos, con excelentes aptitudes de trabajo, no logran en muchos casos alcanzar niveles de vida compatibles con la dignidad a que todo hombre tiene derecho en una comunidad justamente organizada.

"No se busquen otros motivos -indicó- para explicarse cómo los pueblos, presos de la miseria, puedan poner sus esperanzas en ideologías contrarias a nuestra formación, nutrida en irrenunciables principios de libertad.

"Es este un problema que hay que abordar con sinceridad. No nos deslicemos en teóricas discusiones sobre los efectos y vayamos de cidos a suprimir las causas". La solución al problema que dividía ideológicamente al mundo debería encontrarse en el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y en la adopción de las medidas que fieran necesarias en el orden interno. Esta era la tesis esencial sobre la cual se fundaría la acción de la delegación argentina en Caracas y que, por otra parte, no era otra que la aplicada por el gobier

no de Perón en el orden interno⁽²⁾.

En cuanto al principio de no intervención en los "asuntos internos y externos de los Estados" -otro aspecto basal de la participación argentina en la X Conferencia- iba de la mano con la igualdad jurídica de los mismos y las soberanías nacionales: la colaboración debía hacerse en la forma más libre posible, conjugando los intereses particulares con los generales del continente.

Pero la soberanía de los pueblos se vinculaba estrechamente a la integridad territorial. Y si la solidaridad americana debía ser total ("no se debe exigir solidaridad ante determinados problemas y retacear su contribución frente a otras situaciones. [...]) No creemos en la solidaridad que se invoca cuando se trata de requerir y se olvida cuando se procura afrontar con decisión cuestiones que afectan a toda América"), se imponía la necesidad de convocar las voluntades de los países americanos para acabar con el colonialismo que aún subsistía en el continente⁽³⁾.

Remorino habría de finalizar su discurso haciendo referencia a los principios justicialistas que guiaban al gobierno argentino: justicia social, independencia económica y soberanía política, los que adquirirían cabal sentido en el marco interamericano, dentro del cual la prosperidad debía ser el común denominador de todos⁽⁴⁾.

El Canciller argentino dejó la Conferencia para regresar a Buenos Aires a poco de haber comenzado, el 8 de marzo. Si a ello se suma -como lo apunta Lanús- su manifiesta incomodidad al leer su discurso y la falta de respuesta a consultas que le harían desde Caracas los funcionarios argentinos que permanecieron allí⁽⁵⁾, es legítimo preguntarse si la Conferencia y sus propias palabras no habían adquirido un sesgo demasiado antiyanqui para su gusto personal y, quizás, sus propios proyectos. Este "enigmático personaje" -calificado así por el embajador norteamericano- trataría en los meses siguientes a la Conferencia de ser obsequiado con una invitación para visitar Washington⁽⁶⁾. Sea lo que fuere, el lenguaje de Remorino en la X Conferencia Interamericana sonaba bien distinto del empleado en sus conversaciones con los funcionarios norteamericanos.

La cuestión económica:

A pesar de las numerosas resoluciones sobre asuntos económicos y sociales adoptadas en esta X Conferencia, ellas no pasaron de ser loables expresiones de deseos. La cuestión de fondo, el desarrollo latinoamericano y la contribución que a él podían hacer los EE.UU., siguió siendo relegada, postergándose ahora hasta la Reunión de Ministros de Economía y Hacienda propuesta por Chile, que tendría lugar en Río de Janeiro a finales de 1954.

Jorge Prat, Presidente del Banco de Chile y representante de su país en la X Conferencia Interamericana, habría de exponer lo que

él denominó "nuestra verdad colectiva". Basándose en estudios de la CEPAL, en especial el referido a "Capacidad de los EE.UU. para absorber productos de América Latina", señaló que de los trece productos principales comercializados entre ambas regiones sólo uno o dos gozaban de libertad de comercio, mientras que otros estaban sujetos a sistemas arancelarios proteccionistas, ya fuera a través del régimen de tarifas o de fijación de cuotas de importación. En otros casos, se habían otorgado subsidios para producciones similares o para el incremento de la producción de sintéticos que desplazaban a los productos naturales de América Latina.

Si bien reconocía que dichas medidas no responderían a actitudes deliberadamente perjudiciales o discriminatorias, sino a intereses internos de los EE.UU., probaban sin embargo que no había funcionado un mecanismo interamericano coordinado que evitara las consecuencias desfavorables de acciones unilaterales. Y, si las Conferencias Interamericanas a partir de 1940 habían aprobado resoluciones referidas a esta materia, los hechos económicos concretos indicaban que, a pesar de todo, el sistema regional había sido inoperante en la definición de una política común.

Tras asestar verdad tan palmaria, Prat pasó a completar el cuadro del comercio hemisférico refiriéndose a los precios y sus fluctuaciones, al deterioro de los términos del intercambio y capacidad de pago de América Latina, es decir, su real posibilidad de desarrollo económico para concluir que la situación se presentaba claramente desventajosa para el área mientras "en otros continentes recibían una generosa e impresionante ayuda que aplaudimos pero que al mismo tiempo deja de manifiesto el diferente trato que se ha dado a nuestro continente"⁽⁷⁾.

También se refirió a la insuficiencia del crédito otorgado por los organismos internacionales (BIRF y Eximbank) para un desarrollo integral de América Latina y los limitados alcances de la inversión privada extranjera que prefería, en general, colocarse en producciones exportables y no en producciones volcadas al mercado interno. De modo que era preciso que América coordinara sus esfuerzos buscando la complementación y la integración a fin de fortalecer la economía común⁽⁸⁾.

En el debate sobre desarrollo económico participó el Dr. Oscar Luis Pelliza, delegado plenipotenciario argentino, quien definió la finalidad del mismo como la elevación de la renta nacional, su equitativa distribución y el mejoramiento del nivel de vida de los pueblos. Además, hizo un análisis de la evolución histórica de las economías latinoamericanas, su vulnerabilidad, los perjuicios sufridos por el deterioro de los términos del intercambio, distinguiendo entre crecimiento económico y desarrollo económico integral.

En líneas generales, su exposición no difirió de los planteos

argentinos expuestos con anterioridad en ámbitos internacionales: compatibilidad de la acción estatal y particular en la tarea del desarrollo, mercados externos estables para la colocación de excedentes, supresión de restricciones impuestas por países industrializados sobre productos primarios, acuerdos de complementación económica, cooperación y ayuda técnica, incorporación de inversiones extranjeras (aunque la experiencia indicaba que debían volcarse a "actividades esenciales para el progreso económico del país y seguir solidariamente con éste las oscilaciones de su economía")⁽⁹⁾. Su discurso no fue novedoso pero sirvió para poner en evidencia que, a pesar del paso del tiempo, poco o nada había cambiado en las economías de Latinoamérica, y era preciso seguir insistiendo sobre lo mismo.

En cuanto a materia económica, las resoluciones más importantes adoptadas por la X Conferencia Interamericana fueron:

- "Solidaridad económica de América" (Resolución LXV): reiteraba como uno de los objetivos esenciales de la solidaridad continental, la coordinación estrecha con sentido de unidad en sus economías.
- "Reunión de Ministros de Hacienda o de Economía" (Res. LXVI): Considerando que ya en la Conferencia de Río (1947) se había propuesto y luego ratificado en la IX Conferencia de Bogotá (1948), la voluntad de convocar a una Conferencia Económica con sede en Buenos Aires, la X Conferencia resolvió convocar una Reunión de Ministros del área que sería al mismo tiempo la IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social, a llevarse a cabo a fines de 1954 en Río de Janeiro. Su temario abarcaba aspectos referidos a: comercio internacional, desarrollo económico y otros asuntos económicos y financieros. El CIES debía ocuparse de la preparación y funcionamiento de la reunión en colaboración con la CEPAL⁽¹⁰⁾.
- "Intensificación del comercio interamericano" (Res. LXVII): Se recomendaba establecer acuerdos sobre facilidades de transportes, condiciones de pago y otros, a fin de intensificar el comercio regional o interamericano en general.
- "Reducción de restricciones al comercio interamericano" (Res. LXVIII): Se recomendaba que los países industrializados eliminaran restricciones y prácticas discriminatorias de toda índole sobre materias primas, productos naturales y semifabricados provenientes de los países americanos menos desarrollados.
- "Diversificación de la producción y la industrialización" (Res. LXIX): como medio imprescindible para alcanzar una mayor estabilidad de sus economías y para lograr el progreso económico, a fin de no depender de uno o de muy pocos productos.
- La Resolución LXX y la LXXI se referían a inversiones de capital privado extranjero en relación con el desarrollo económico y traslucían sin duda la opinión de los EE.UU. La primera recomendaba: 1) que los países americanos mantuvieran o mejoraran un clima favorable a fin de estimular las inversiones de capital privado extranjero; 2) que

adoptasen medidas adecuadas, incluyendo las monetarias y fiscales, con el mismo propósito antes mencionado y para estimular el desarrollo económico; 3) que, dentro del marco de sus instituciones "y a fin de fomentar las inversiones", los países americanos tomaran medidas impositivas tendientes a eliminar la doble tributación internacional; 4) para ello, se recomendaba concretar convenios adecuados. La Resolución LXXI declaraba que "con el fin de que las nuevas inversiones extranjeras contribuyan eficazmente al desarrollo económico de los países americanos, es aconsejable se tenga en cuenta, entre otras cosas, la situación de las empresas ya establecidas a fin de no afectar su normal desenvolvimiento, siempre que esto guarde consonancia con el interés nacional".

- Para la "Programación del desarrollo económico" (Res. LXXII), la X Conferencia recomendaba a los países latinoamericanos que no contaran con organismos de programación del desarrollo económico, consideraran la posibilidad de establecerlos a fin de fijar prioridades nacionales y coordinar las inversiones de los sectores público y privado, "tratando, en lo posible, de contribuir al mantenimiento de la estabilidad económica y de no entorpecer el ejercicio de la libre iniciativa ni la libertad de empresa".

- La Resolución LXXIII, recomendaba que, como parte de los programas de desarrollo económico, los gobiernos americanos continuaran llevando a cabo sus reformas agrarias y dando apoyo a los programas de Naciones Unidas y los organismos especializados en este tema.

- Con relación a los "Términos del intercambio y precios" (Res. LXXVI), la Conferencia resolvió recomendar: 1) que los países productores de materias primas trataran de mantener una producción acorde con las necesidades del consumo mundial; 2) que los países consumidores de los mismos facilitaran la expansión natural de ese consumo a un nivel equitativo de precios remunerativos que permitieran el equilibrio de los términos del intercambio; y 3) que el CIES estudiase el problema de los términos del intercambio y sometiera sus resultados a la próxima Reunión de Ministros de Hacienda.

- La Resolución LXXVII sobre "Excedentes agropecuarios" declaraba el firme propósito de los países americanos para alcanzar formas efectivas de cooperación internacional en lo concerniente a la disposición de excedentes, en base a los siguientes principios: a) los productos agropecuarios no deben ser destruidos; b) la colocación de productos agropecuarios debe efectuarse evitando ocasionar fluctuaciones exageradas en los ingresos provenientes de la exportación de los mismos, cuyos precios deberían guardar una relación justa y equitativa con los de los artículos manufacturados; c) los países que poseyeran excedentes agropecuarios deberían evitar entorpecer con ellos el comercio normal de los países exportadores; d) las donaciones y operaciones concesionales de excedentes deberían dirigirse a sectores de la población sin significación comercial en los mercados internacionales de productos agropecuarios; e) la solución a este problema debía buscar-

se en el aumento del consumo. Asimismo, los Estados americanos reconocían que la existencia de excedentes en sus producciones básicas no debía invocarse para detener el perfeccionamiento y tecnificación de la agricultura. La X Conferencia recomendaba que se promoviera la cooperación internacional antes mencionada, que el CIES realizara estudios sobre el tema y que éstos fueran luego considerados por la Reunión de Ministros a realizarse a fines de 1954.

- La Resolución LXXVIII sobre "Financiamiento público del desarrollo económico", recomendaba que los gobiernos de los países americanos solicitaran a las instituciones de financiamiento público mayor colaboración en el campo del desarrollo económico en América Latina; que los países y los organismos internacionales apropiados continuaran estudiando la posibilidad de arreglos adicionales, privados y públicos, destinados a ayudar al desarrollo económico; y que los gobiernos adoptaran medidas para incrementar el comercio internacional y de ese modo mejorar la capacidad de pago externo de América Latina como un medio de acelerar su desarrollo económico.

- En cuanto a la asistencia y cooperación técnica para el desarrollo, se recomendó la formación de comisiones nacionales o entidades interministeriales en el interior de cada país a fin de facilitar el mejor desarrollo de los programas (Res. LXXX).

- Se reiteró la recomendación a todos los Estados americanos de que adoptasen las medidas administrativas y legislativas que creyesen necesarias para facilitar la importación y exportación de materiales, equipos, instalaciones y otros elementos para trabajos relacionados con programas de asistencia o cooperación técnica (Res. LXXXI).

Otras resoluciones se refirieron a "Programa de cooperación técnica" dependiente de la OEA (LXXXII y LXXXIII), preservación de los recursos naturales (LXXXIV), reformas en los estatutos del CIES tendientes a fortalecerlo y darle mayor flexibilidad y eficacia en el desempeño de sus labores (LXXXVI), reconocimiento de la labor desarrollada tanto por el CIES como por la CEPAL y la conveniencia de programar las sesiones de uno y otro dentro de un calendario con intervalos adecuados (XCI, XCII y LXXXIX). La X Conferencia promovió también la creación de un organismo interamericano sobre plomo, cobre, zinc, estaño y tungsteno (Res. LXXIV), acuerdos sobre comercio de productos estratégicos (Res. LXXV) y aprobó una serie de resoluciones sobre aspectos sociales vinculados con el desarrollo económico (cultura, educación, trabajo, derechos humanos, vivienda, asistencia social, etc.). Por ejemplo:

- Recomendación a los gobiernos de que, al preparar sus planes de desarrollo económico, prestasen atención a los aspectos sociales del mismo, a fin de favorecer el desarrollo integral. El CIES debía colaborar elaborando estudios referidos a esta materia (Res. XXIV).

- "Ciclos de información a los trabajadores sobre sus derechos y deberes" (Res. XXV), recomendaba que cada país informara periódicamente

por los medios que creyese conveniente los derechos y deberes que correspondían al trabajador dentro del proceso económico de la producción y que se informase de ello a la Secretaría de la OEA la que debería coordinar los resultados de dichos ciclos de información.

- También se puso de relieve la importancia de la "Cooperación entre la OEA y la Organización Internacional del Trabajo" (OIT) (Res. XXVI) ⁽¹¹⁾.

La Resolución anticomunista:

A pesar de no haber sido poco el trabajo realizado por la Conferencia en cuanto a los aspectos económicos y sociales, el tema político, sin duda, habría de desplazar a un segundo plano al resto de las cuestiones. El Secretario de Estado norteamericano, John Foster Dulles llegó a Caracas decidido a conseguir la "resolución anticomunista" que habría de convertirse en el primer intento de condena a un país americano -Guatemala- por filiación política.

La preocupación norteamericana no era nueva. La había expresado en la IX Conferencia realizada en la capital colombiana con el "bogotazo" como telón de fondo. Luego, había conseguido una condena expresa al comunismo internacional y el compromiso de todas las repúblicas americanas a colaborar en la lucha contra él, durante la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco de la guerra de Corea. Pero la situación de emergencia del año 51 ya no existía y la Resolución XXXII sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América" de Bogotá no parecía suficiente.

Los latinoamericanos en general compartían con EE.UU. el principio de que la lucha contra el comunismo era necesaria y ofrecía una valiosa oportunidad para ejercer una franca solidaridad interamericana. Sin embargo, la Conferencia de Caracas dio nuevamente lugar a que se hiciera evidente que, mientras para EE.UU. la cuestión se limitaba a aspectos políticos e ideológicos, para América Latina la raíz del problema se hallaba en la situación socio-económica de sus poblaciones.

Foster Dulles inició su táctica criticando a los partidos políticos que, escudados en una supuesta orientación patriótica, favorecían los "planes rojos", en directa alusión a Guatemala, aunque cuidándose de aclarar que la Conferencia era órgano legislativo y no tribunal para condenar; continuó poniendo en tela de juicio el principio de no intervención por ser un "estribillo usado por muchos para torquesar su verdadero sentido" y finalizó instando a todos a formar un frente solidario. ¿Frente solidario para qué? Pues para votar colectivamente una fórmula o resolución que condenase al comunismo ⁽¹²⁾.

El Ministro de Relaciones Exteriores guatemalteco, Guillermo Toriello, habría de recoger el guante asumiendo una encendida defensa de su gobierno y de la política económica y social que estaba llevando a cabo en su país.

Durante su primer discurso, el 5 de marzo de 1954, encuadró las medidas adoptadas por el coronel Jacobo Arbenz "de rescate de las riquezas y recursos nacionales", dentro de las resoluciones de la ONU y sus organismos especializados, la OIT y la propia OEA, en relación con el desarrollo económico, reforma agraria, inversiones de capital, política social, etc., en función de tres objetivos esenciales: respeto absoluto de las libertades democráticas, elevación del nivel de vida del pueblo guatemalteco "mediante la transformación de una economía semifeudal y semicolonial en una economía capitalista", y la defensa de la soberanía e independencia nacionales.

Acusó a los privilegiados de otrora que se veían afectados ahora por las medidas implementadas por su gobierno, de pegar a las espaldas de Guatemala la etiqueta de "comunismo" y hacerlo -pese a los postulados del sistema interamericano- atentando "contra el más sólido cimiento del panamericanismo" propiciando una intervención abierta contra el gobierno guatemalteco. Siendo la no intervención "una de las conquistas más preciadas del Panamericanismo y fundamento esencial de la unidad, de la solidaridad y de la cooperación interamericana", se daba la paradójica circunstancia de que, quienes pretendían presentar a Guatemala como "una amenaza a la solidaridad continental", estaban preparando vastos planes intervencionistas.

Guatemala se había opuesto a la inclusión en la agenda de la Conferencia del tema propuesto por EE.UU. sobre intervención del comunismo internacional en las repúblicas americanas porque ello era sólo un pretexto para intervenir en sus asuntos internos. Si Guatemala hubiese aceptado esa propuesta, hubiera permitido que se hiciera del panamericanismo "un instrumento al servicio exclusivo de los intereses monopolistas y un arma de coacción para ahogar todo intento de liberación política y económica por parte de los pueblos oprimidos de América Latina". Y lo más grave -señalaba el Ministro Toriello- era que se pretendía "encontrar el respaldo colectivo de América para violar impunemente el principio de no intervención".

El Canciller guatemalteco resaltó asimismo el espíritu de sincera cooperación y respeto mutuo entre los Estados que habían sido el fundamento de la constitución de la OEA como organismo regional de las Naciones Unidas. Sin embargo, los pueblos americanos mostraban muy poco entusiasmo por la Organización, siendo este sentimiento muy razonable y justificable porque en realidad ellos habían sido defraudados por el panamericanismo. De nada serviría el panamericanismo -dijo- mientras no afronte los reales problemas del continente: "la tremenda realidad de una mayoría de naciones de economía insuficientemente desarrollada, cuyos pueblos son presa de la ignorancia y de la miseria, frente a otras naciones altamente industrializadas respecto de las cuales se mantienen en una situación de dependencia semicolonial como proveedoras de materias primas y alimentos baratos y como mercados seguros para sus productos manufacturados".

El sistema interamericano ni siquiera había podido encontrar el equilibrio en los términos del intercambio. Por el contrario, algunos de sus actos habían servido para consolidar esa situación y aun los convenios elaborados con toda buena fe habían terminado por "favorecer la hegemonía política y económica del más fuerte".

Más adelante Toriello distinguió entre inversiones de capitales extranjeros positivas, que se sujetaban a las leyes del país en el cual se instalaban en igualdad de condiciones con el capital nacional -inversiones que Guatemala aceptaba- y las de tipo colonial, monopolista que, en lugar de promover el desarrollo económico, lo asfixiaban. También diferenció entre gobierno, pueblo y monopolios, al señalar que "los intereses de estos monopolios son ajenos a los legítimos y verdaderos intereses del pueblo de que provienen y de su gobierno, y es evidente que constituyen sólo motivo de fricción innecesaria y peligrosa entre Estados amigos, cuando indebidamente, recurren no sólo a la protección diplomática sino aun a comprometer a funcionarios y a entidades oficiales, para mezclar a su gobierno en la defensa de una causa insostenible".

Y finalmente, anunció que la delegación de Guatemala se opondría "a toda resolución o declaración que, con el pretexto del comunismo, conculque los principios fundamentales de la democracia, postule la violación de los derechos del hombre o vulnere el principio de no intervención, con la tendencia de convertir al panamericanismo en un instrumento para mantener a los pueblos de América Latina en condiciones semicoloniales, en beneficio de los poderosos intereses de los monopolios extranjeros. Nos oponemos también, enfáticamente, a la internacionalización del macartismo..."(13).

El proyecto norteamericano de fórmula anticomunista expresaba "que la dominación o control de las instituciones políticas de un Estado americano por el movimiento comunista internacional -extendiendo al hemisferio el sistema político de una potencia extracontinental- constituía una amenaza a la soberanía y la independencia política de los Estados americanos, peligrando la paz de América, debiéndose tomar la acción necesaria de acuerdo con los tratados existentes"(14).

Para Toriello, mientras no había sido posible lograr un consenso general en la definición de lo que debía entenderse por "comunismo internacional", sí se había coincidido en señalar la importancia que tenían para la solidaridad, la paz y la seguridad del hemisferio las prontas y adecuadas soluciones de los problemas económicos. La delegación de Guatemala, además de insistir como el resto en la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social de los pueblos, venía a denunciar a los poderosos intereses que se oponían a ello.

Asimismo, rechazó enfáticamente cualquier interpretación del Tratado de Río Encaminada a convertir dicho tratado en un instrumento

de intervención en los asuntos internos de los Estados americanos". El respeto al principio de no intervención era la condición sine qua non de la existencia de la OEA. "Sin el ejercicio efectivo de este principio, la Organización de los Estados Americanos se convertiría en una entidad superestatal peligrosa que podría decidir la independencia y la soberanía nacionales. Hasta ahí no llega nuestra fe en el panamericanoismo -decía Toriello- ni creemos que llegue la de todo Estado latinoamericano que se precie de su dignidad y de su soberanía".

Guatemala, si América fuese atacada, estaría como un solo hombre en la defensa del continente. Pero también estaba decidida a continuar la lucha por su liberación y la de su pueblo, sin interferencias extrañas, ya sea de Estados americanos o extracontinentales. Cualquier intervención, política o económica, unilateral o colectiva, sería denunciada ante la OEA y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y encontraría "a los guatemaltecos defendiendo el territorio patrio palmo a palmo y dispuestos a todo sacrificio en defensa de la dignidad nacional"⁽¹⁵⁾.

Los representantes de América Latina coincidieron en señalar que la preocupación de los EE.UU. era compartida por sus países. Sin embargo, el peligro que entrañaba una declaración como la propuesta por Dulles en cuanto al principio de no intervención fue más importante para ellos: los planes soviéticos existían y no se podían negar; pero el intervencionismo yanqui no sólo existía sino que, además, ya se lo había tenido que experimentar. Allí radicaba la diferencia. De modo que la respuesta latinoamericana al proyecto norteamericano puede sintetizarse en: no intervención en los asuntos internos de los Estados americanos; que cada país adoptase en su territorio las medidas que considerase convenientes, y que el problema no consistía -en esencia- en prohibir o condenar ideas sino suprimir las causas que hacían que esas ideas extrañas al sentir de América prendieran en las masas descontentas y empobrecidas.

La posición argentina respecto de la cláusula anticomunista:

Durante el debate general acerca de la intervención del comunismo internacional en las repúblicas americanas, cupo al embajador Dr. Rodolfo Muñoz, exponer los fundamentos de la posición argentina. En cuanto a la fórmula anticomunista en sí, Muñoz aclaró que si bien la Argentina no había sido iniciadora del debate y tenía una serie de reparos al respecto, deseaba brindar su cooperación en la acción común interamericana. Sin embargo, señaló, cualquier fórmula que condenase las actividades del movimiento comunista internacional debía excluir toda referencia directa o indirecta a país alguno, ya que la Conferencia no era tribunal para juzgar una cuestión que, por otra parte, correspondía al orden interno de los Estados.

La posición adoptada por Argentina en la X Conferencia Interamericana respecto del tema se fundó en cuatro principios esenciales:

- 1) la solución al problema que dividía ideológicamente al mundo debía encontrarse en el mejoramiento de las condiciones de vida del hombre;
- 2) en el orden interno, el gobierno argentino se reservaba el derecho de proveer a la defensa interior de acuerdo con las disposiciones de la Constitución Nacional;
- 3) en el ámbito internacional propiamente dicho, la cuestión del comunismo internacional correspondía a la esfera de la ONU; y
- 4) la defensa del principio de no intervención como garantía del derecho a la libre determinación de los pueblos.

En su alocución, el Dr. Muñoz reiteró inicialmente los principios ya enunciados por el Ministro Remorino: cualquier decisión que adoptara la Conferencia debía colocar en primer plano la cuestión socio-económica (mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos americanos) como medio para solucionar el problema del avance del comunismo internacional, en lo que coincidían la mayoría de las delegaciones latinoamericanas. En tal sentido, Argentina apoyaba el proyecto mexicano que reconocía la necesidad de "fortalecer el respeto de los derechos individuales y sociales del hombre y estimular una efectiva política de bienestar económico y justicia social".

En cuanto a las medidas a ser aplicadas en el orden interno, Muñoz recordó lo señalado por el Canciller argentino destacando que así como la Constitución argentina otorgaba las más amplias garantías a la libertad del individuo, ella no amparaba a ningún habitante ni organización nacional o internacional que sustentara principios opuestos a dichas libertades individuales, actuara en perjuicio de ellas o atentara contra el sistema democrático. De modo que, "sin perjuicio de la cooperación que pueda prestarse conforme con las disposiciones vigentes, mi gobierno se reserva exclusivamente para sí el derecho de proveer a la defensa interior, en la aplicación de las citadas cláusulas constitucionales". Así, en el debate en particular, la delegación argentina dio su apoyo al proyecto presentado por México que sostenía la primacía de las respectivas legislaciones de cada Estado.

El traslado del problema del comunismo internacional a la ONU fue fundamentado por Muñoz en:

- a) el artículo 53 de la Carta de San Francisco que negaba la aplicación de medidas coercitivas surgidas de acuerdos u organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad;
- b) las Naciones Unidas contaban con un mecanismo destinado a repeler agresiones apropiado en virtud de la Resolución "Unión pro paz" votada por la Asamblea General; y
- c) la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, basada en dicha Resolución de la ONU, había aprobado una serie de disposiciones con las que se había completado el sistema defensivo de la comunidad interamericana.

Si el comunismo internacional constituía un peligro para la seguridad mundial o regional, ya existía un mecanismo adecuado para su control. Pero al margen de estos fundamentos estrictamente jurídicos, por su carácter más universal y su dedicación constante al estudio de problemas variados y complejos, las Naciones Unidas estaban "en posición de orientar mejor una política internacional que tenga debidamente en cuenta la complejidad de la guerra fría que afecta, en mayor o menor grado, a todos los pueblos, en todas las regiones".

Finalmente, Muñoz señaló que Argentina no negaba competencia al organismo regional, pero su acción no debía ser disonante frente a los intereses más universales, ni efectivizarse antes que la del organismo mundial. Por tanto, nuestro país no estimaba apropiado adoptar fórmulas que, por innecesarias, pudieran complicar el problema en lugar de resolverlo.

El principio de no intervención fue planteado por Muñoz como un aspecto insoslayable del asunto que estaba siendo tratado. En virtud de él, la delegación argentina sostuvo que cualquier decisión que adoptara la X Conferencia debería incluir una cláusula que reconociera expresamente el derecho de los pueblos a elegir sus propios sistemas de gobierno y alertó sobre el hecho de que, "toda ambigüedad al respecto, podría permitir la conclusión de que, so pretexto de protegernos de un hecho futuro, estamos dando un golpe de muerte a la libre determinación de los pueblos de América". Argentina habría de asegurar Muñoz más adelante, estaba dispuesta a apoyar la acción común tendiente a contener las "infiltraciones exóticas y contrarias al modo de pensar interamericano, vengan de donde vinieren". Pero insistió en la necesidad de no lesionar en lo más mínimo el principio de no intervención.

La comunidad interamericana se sustentaba sobre la solidaridad continental en función del respeto irrestricto al principio de la igualdad jurídica de los Estados. Esa solidaridad se fortalecía toda vez que la soberanía o la independencia de cualquier nación americana fuera amenazada por una "intervención voluntaria o involuntaria". Esa solidaridad americana debía funcionar armónicamente y no ser forzada ni promover imposiciones que afectasen la soberanía o independencia de los pueblos. Si ella se sustentaba en el respeto a la libre determinación de los Estados americanos, en su igualdad jurídica, en la sujeción a las normas y principios consagrados en la Carta de la OEA tendientes a preservar a América de cualquier amenaza extracontinental y en la unidad de sus pueblos soberanos, no en su división, "evitemos -sugirió el Dr. Muñoz- la adopción de medidas que mañana deban ser dejadas sin efecto".

Para finalizar, el delegado argentino expresó que nuestro país estaba dispuesto a suscribir una fórmula "sobre la amenaza de una ideología foránea, cuando constituya una intervención en los asuntos internos de los Estados americanos". Pero dicha declaración debía, asimismo,

reiterar su fe en la democracia americana, la que descansaba sobre el principio de la libre determinación, fuente del "derecho de los pueblos a darse sus propias instituciones políticas, como el mejor medio para mantener su soberanía política y alcanzar su independencia económica".

En relación con ello, una enmienda argentina invertía el orden que tenía el proyecto estadounidense, colocando en primer término la referencia a la libre determinación de los pueblos para darse sus propias instituciones vinculada ésta, obviamente, al principio de no intervención sustentado por todas las delegaciones.

Proyecto norteamericano

"Reitera la fe de los pueblos de América en el ejercicio efectivo de la democracia representativa como el mejor medio para promover su progreso social y político".

Enmienda argentina

"Reitera la fe de los pueblos de América en el principio de la libre determinación para darse sus propias instituciones en el ejercicio de la democracia representativa como el mejor medio para mantener su soberanía política y alcanzar su independencia económica".

En el fondo, tal como lo señaló Muñoz, no había contradicción entre las propuestas norteamericana y argentina. Los EE.UU. habían presentado una enmienda a su propio proyecto incluyendo la idea de que la declaración de política exterior que se estaba discutiendo estaba destinada "a proteger y no a menoscabar el derecho inalienable de cada Estado americano de elegir libremente su forma de gobierno y sistema económico y de vivir su propia vida social y cultural".

Esta idea, dijo el delegado argentino, estaba contenida en la enmienda presentada por nuestro país. La diferencia radicaba en qué lugar debía figurar dicha declaración. Pero la idea era la misma y la intención idéntica. "Ambos nos proponemos dejar a salvo el derecho de los pueblos para elegir libremente su propia forma de gobierno y de vivir su propia vida social y cultural".

En cuanto a las actividades del comunismo internacional, se las condenaba,

Proyecto norteamericano

"por constituir ellas una intervención en los asuntos internos de los Estados americanos"

Enmienda argentina

"en cuanto ellas lleguen a constituir una intervención en los asuntos internos de los Estados americanos"

Si se aceptaba el texto estadounidense podría interpretarse que la Conferencia se estaba refiriendo a un caso concreto en el continente, hecho que quedaría salvo si se tomaba el texto argentino

No obstante reconocer que el problema central de la Conferencia era la amenaza comunista, el embajador Muñoz recordó que el con-

cepto de solidaridad americana debía ser uno e indivisible y que, por lo tanto, se debía aplicar a cualquier acción intervencionista -al margen de la comunista- que proviniera de cualquier potencia extracontinental. Sostuvo que la inserción relativa al respeto de los derechos humanos y la no discriminación racial, propuesta por Panamá, debían formar parte integrante de la misma resolución.

Huñoz aclaró asimismo que la delegación argentina no se oponía a aprobar una declaración de política internacional, pero entendía que no era tal referirse a un mecanismo jurídico-político que debería ponerse en funcionamiento frente a posibles hechos futuros que, aunque previsibles, aun no se habían presentado. Poner en movimiento ese mecanismo mediante una resolución podría interpretarse como prejuzgamiento. El método de consulta y la aplicación de los tratados existentes correspondería única y exclusivamente al momento en que se produjeran los hechos. En otras palabras, la delegación de nuestro país se oponía a que los problemas internacionales quisieran resolverse mediante la amenaza de coerción, contraria a las fórmulas conciliatorias y de solución pacífica de las controversias sustentadas por la tradición jurídica de América⁽¹⁶⁾.

En síntesis, las enmiendas presentadas por la delegación argentina a la cláusula anticomunista propuesta por EE.UU. se fundaron en: 1) que las amenazas de coacción contra cualquier país del continente eran extrañas a la tradición jurídica americana, fiel a las fórmulas de conciliación y solución pacífica de las controversias; 2) que debía consagrarse expresamente el derecho de los pueblos a elegir los sistemas de gobierno que prefirieran; 3) que la penetración del comunismo internacional en los países americanos, en la medida que importara una violación del Derecho Internacional, era un asunto que competía a las Naciones Unidas; 4) que la solidaridad interamericana debía ponerse de manifiesto no sólo frente a la amenaza particular del comunismo sino también contra toda intervención extracontinental; y 5) que no era conforme al Derecho Internacional alterar o interpretar disposiciones de tratados vigentes por medio de resoluciones colectivas adoptadas por simple mayoría⁽¹⁷⁾.

Pero como el propio embajador Huñoz lo explicó, la razón última de las observaciones argentinas al proyecto de los EE.UU. fue la defensa a ultranza del principio de no intervención y la libre determinación de los pueblos. "Para nosotros -dijo-, el intervencionismo es sinónimo de 'bradenismo' y no lo aceptamos ni para nosotros ni para los demás hermanos de América"⁽¹⁸⁾.

Finalmente, la "Declaración de Solidaridad para la Preservación de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la Intervención del Comunismo Internacional" fue aprobada con el único voto en contra de Guatemala y las abstenciones de México y Argentina.

Es probable, como señala Connell-Smith, que América Latina no haya asumido en Caracas una actitud más firme de apoyo a Guatemala debido a sus esperanzas de recibir alguna ayuda económica concreta de parte de los EE.UU.⁽¹⁹⁾.

En cuanto a la abstención argentina, en opinión de Juan A. Lanús, no se habría debido a instrucciones de Buenos Aires sino precisamente a la falta de directivas⁽²⁰⁾. Sin embargo, la delegación argentina en la capital venezolana dejó expresamente sentado que no había apoyado la Resolución en su conjunto por las razones expuestas durante los debates, pero sí había votado favorablemente dos párrafos que contenían el principio sustentado por Argentina de libre determinación de los pueblos para darse sus propias instituciones aunque no hubiese sido incluido del modo propuesto por ella. Además, señaló que nuestra delegación "tiene la esperanza de que nuestras propias deliberaciones restauren en gran medida el equilibrio necesario en decisiones de esta índole"⁽²¹⁾.

Para Harold Peterson, "sin hacer gala de su acostumbrada intranquilidad, la Argentina seguía siendo el contrapeso de las intenciones de los Estados Unidos en el hemisferio"⁽²²⁾. De modo similar, un observador colombiano analizaba por entonces las tres "zonas" en que podía dividirse la Conferencia de Caracas: "el coloso del Norte", los países "satélites" y los "independientes". Estos últimos eran Argentina y México, quienes mantenían siempre una actitud de celosa expectativa frente a EE.UU. sin ser enemigos. Los de estos dos países eran votos con los cuales los EE.UU. nunca podían contar con absoluta certeza⁽²³⁾.

Porón habría de manifestar más tarde su acuerdo con la Resolución anticomunista de Caracas al embajador Albert Nufer lo mismo que su apoyo a la convocatoria de una reunión que analizara los medios más idóneos para el desarrollo de una "acción coordinada" de lucha contra la penetración comunista en el continente aunque, de acuerdo con la opinión de su Cancillería, sin mencionar en forma concreta a Guatemala. No obstante, aseguró, llegado el caso, apoyaría dicha reunión aunque fuese convocada exclusivamente para discutir el caso guatemalteco⁽²⁴⁾. Una reunión de tal índole había sido solicitada reiteradamente por el Presidente Argentino, de modo que no debe llamar la atención la posición asumida luego de Caracas.

Así, el embajador argentino ante el Consejo de la OEA, sostuvo que si tal reunión se convocaba debía tratarse no sólo el tema del comunismo sino también las otras acciones internacionales que violaban el principio de no intervención, aludiendo al apoyo dado por EE.UU., Honduras y Nicaragua para el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz. Sin embargo, la Reunión de Consulta, convocada dentro del marco del TIAR para el 7 de julio de 1954, fue finalmente postergada sine die por haber desaparecido -con la caída de Arbenz- el peligro comunista y, por ende, su razón de ser.

Hipólito J. Paz, embajador argentino en Washington y en reemplazo de Vittone, se opuso en el Consejo de la OEA a dicha postergación puesto que la Reunión no debía tratar sólo la acción del comunismo internacional sino también la acción ^{militar} emprendida contra el gobierno de Guatemala. Pero Argentina habría de ser el único país que votara en contra de la postergación⁽²⁵⁾.

Notas:

- 1) Sobre el caso Guatemala en relación con la política norteamericana hemos publicado el artículo: Guatemala: la guerra fría en el continente americano, en Todo es Historia, n. 260, Buenos Aires, feb./1989, p. 82-97.
- 2) Para Perón, la mejor forma de combatir al comunismo era aumentar los salarios y mejorar las condiciones de vida, de forma tal que no existiera terreno fértil para sus actividades al mismo tiempo que ejercía un férreo control sobre las organizaciones comunistas y sus miembros. Guy W. Ray al Secretario de Estado, Buenos Aires, 28-4-1948, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 200-206.
- 3) La delegación argentina en Caracas presentó un proyecto de resolución condenando el colonialismo ejercido sobre territorios americanos por potencias extracontinentales. El texto, con algunas modificaciones, fue aprobado con la única abstención de los EE.UU., quien alegó que el tema correspondía a las Naciones Unidas por hallarse representadas en ella las naciones involucradas: Gran Bretaña, Francia y Holanda. (Resolución XCVI).
- 4) Discurso del Canciller argentino y Presidente de la delegación argentina en la X Conferencia Interamericana, Caracas, 5-3-1954, en: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 267-279.
- 5) Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 193 y 195.
- 6) Albert F. Hufer al Departamento de Estado, Buenos Aires, 18-8-1954 y memorandum adjunto, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 255-259.
- 7) Discurso de Jorge Prat en la X Conferencia Interamericana, reproducido en: La situación económica de Latinoamérica, Dinámica Social, n. 44, p. 35-36.
- 8) Ibidem, n. 45, p. 32-34.
- 9) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 314-330.
- 10) Véase capítulo 2 del presente trabajo.
- 11) República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina en la X Conferencia Interamericana, p. 163-242.
- 12) Cit. por Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 194.
- 13) Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Guillermo Toriello, Caracas, 5-3-1954, en: Guillermo Toriello, La batalla de Guatemala, p. 178-191.
- 14) Cit. por Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 194.
- 15) Discurso pronunciado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala, Guillermo Toriello, Caracas, 5-3-1954, en: Guillermo Toriello, La batalla de Guatemala..., cit., p. 192-194.
- 16) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 299-313.
- 17) Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 230.
- 18) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 313.
- 19) Gordon Connell-Smith, op. cit., p. 250.
- 20) Según este autor, la delegación argentina había enviado un memorandum a Buenos Aires sobre las posibles actitudes a adoptar pero no había recibido respuesta de la Cancillería: Remorino nunca había abierto el sobre. Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 195.

- 21) En: Jerónimo Remorino, op. cit., p. 314.
- 22) Harold F. Peterson, op. cit., p. 557.
- 23) Citado del Diario de Colombia, en Dinámica Social, n. 45, p. 27.
- 24) Embajada americana en Buenos Aires al Departamento de Estado, Buenos Aires, 4-6-1954, en Jane Van Der Karr, op. cit., p. 253-254.
- 25) Juan Archibaldo Lanús, op. cit., p. 197-198.

La unidad y solidaridad interamericana que hiciera del continente una voz en Naciones Unidas era un factor político de singular importancia en un mundo dividido política e ideológicamente. En los años sesenta la solidaridad con este objetivo surgió en forma de un movimiento que compartía sinceramente con EE.UU. su interés por el avance del comunismo internacional, pero también porque era una forma de mantener protegida por el más fuerte frente a quien pudiera venir de afuera. Era una forma también de continuar asociado al más poderoso país de la tierra y ello, sin duda, también que ser retribuido. Sin embargo, no había de ser así.

El otro objetivo al que hiciera referencia, el de los problemas económicos, no había de encontrar igual grado de compromiso en las relaciones interamericanas. La prioridad de los EE.UU. era la recuperación europea como medio para la contención del comunismo y no estaba en condiciones de ofrecer una ayuda similar en América. Asimismo, mientras la situación de Europa exigía el compromiso gubernamental de EE.UU., la América Latina perfectamente podía ser atendida a través de las contribuciones de los organismos internacionales de crédito y los capitales privados extranjeros -es decir, norteamericanos- que quisieran invertir en la región un negocio cerrado en un mundo abierto; estrategias políticas económicas de los EE.UU. dentro de la cual pudo satisfacer sus objetivos sin entrar en contradicción.

De manera que las cuestiones económicas hacían de avanzar en cada encuentro interamericano, pero a pesar de alcanzar algunos acuerdos al respecto, la esencia del problema iba quedando sin resolver. Las temas de seguridad hemisférica, sobre todo los relativos a la prevención y defensa del continente del comunismo internacional, despertaron inmediatamente de las discusiones y de los temas prácticos al problema del desarrollo económico de América Latina.

3. Conclusiones:

En cuanto a las relaciones globales entre EE.UU. y América Latina dentro del sistema regional, habrían de transitar por dos carriles bien diferenciados entre sí: a) las cuestiones políticas (seguridad colectiva tanto en lo estrictamente militar como en lo político) y b) las cuestiones económicas. El primer aspecto señalando no encontró mayores obstáculos para su concreción, puesto que al énfasis inicial puesto por Latinoamérica en el ámbito regional y el aparente desinterés de los EE.UU. -enfascado en los problemas mundiales de la posguerra- sobrevino muy pronto una revalorización del papel que América Latina podría jugar dentro de la estrategia norteamericana universal.

La unidad y solidaridad interamericana que hiciera del continente una sola voz en Naciones Unidas era un factor político de singular importancia en un mundo dividido política e ideológicamente en dos. Latinoamérica fue solidaria con este objetivo norteamericano; en parte porque compartía sinceramente con EE.UU. su temor al avance del comunismo internacional pero también porque era una forma de sentirse protegida por el más fuerte frente a quien pudiera venir de afuera. Era una forma también de continuar asociado al más poderoso país de la tierra y ello, sin duda, tendría que ser retribuido. Sin embargo, no habría de ser así.

El otro andarivel al que hicimos referencia, el de los problemas económicos, no habría de encontrar igual grado de compromiso en las relaciones interamericanas. La prioridad de los EE.UU. era la recuperación europea como medio para la contención del comunismo y no estaba en condiciones de ofrecer una ayuda similar en América. Asimismo, mientras la situación de Europa exigía el compromiso gubernamental de EE.UU., la de América Latina perfectamente podía ser atendida a través de las contribuciones de los organismos internacionales de crédito y los capitales privados extranjeros -es decir, norteamericanos- que quisieran invertir en la región: un hemisferio cerrado en un mundo abierto; estrategia político-económica de los EE.UU. dentro de la cual pudo satisfacer sus objetivos sin entrar en contradicción.

De manera que las cuestiones económicas habrían de asomar en cada encuentro interamericano, pero a pesar de alcanzar algunos acuerdos al respecto, la esencia del problema iría quedando sin solución. Los temas de seguridad hemisférica, sobre todo los referidos a la prevención y defensa del continente del avance del comunismo internacional, desplazaron ineludiblemente de las discusiones y de los resultados prácticos al problema del desarrollo económico de América Latina.

Por parte de Argentina, su necesidad de quebrar el aislamiento en que la posguerra la encontraba -necesidad reconocida tanto por los sectores oficiales como por la oposición política-, llevó al gobierno argentino a incorporarse activamente a organizaciones internacionales como la ONU y sus organismos dependientes y al sistema interamericano a través de sus órganos de funcionamiento, aunque prefirió quedar al margen de otros de carácter económico como el Fondo Monetario Internacional o el GATT, cuyos principios y objetivos no compartía.

Una vez reincorporada Argentina al sistema internacional y, en el caso específico que nos ocupa, al sistema interamericano, su política exterior parece haber estado orientada a procurar una participación activa y destacada procurando aumentar el prestigio del país. Cabe mencionar como ejemplo de ello la ponderable actuación del Canciller Bramuglia en la ONU durante la llamada crisis de Berlín en 1948.

En tal sentido, las líneas directrices que guiaron la actitud argentina dentro del sistema interamericano y que fueron expuestas en las conferencias y reuniones que tuvieron lugar a lo largo del decenio peronista, así como en organismos especializados como el CIES (Consejo Interamericano Económico y Social) pueden sintetizarse en:

- 1) escaso interés o confianza en la eficacia de los organismos internacionales multilaterales y preferencia por los mecanismos bilaterales de entendimiento;
- 2) defensa a ultranza del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados;
- 3) subordinación de todo acuerdo o compromiso internacional a los principios de soberanía nacional y a las disposiciones constitucionales;
- 4) rechazo de todo signo de colonialismo;
- 5) igualdad jurídica de los Estados;
- 6) reclamo de una atención prioritaria del área latinoamericana por parte de los EE.UU.;
- 7) rechazo a que las cuestiones socio-económicas de los países latinoamericanos fueran vistas por los EE.UU. bajo la óptica del antagonismo ideológico existente entre las dos superpotencias;
- 8) reclamo de que el compromiso de seguridad colectiva militar y política a que habían adherido los países latinoamericanos fuese acompañado por un compromiso económico por parte de los EE.UU. tendiente a alcanzar el desarrollo de la región;

- 9) defensa del derecho de todos los países a elegir su propio régimen político-económico y su propio sistema de vida; y
- 10) sostenimiento de principios encuadrados dentro del nacionalismo económico.

No obstante ello, la participación argentina dentro del sistema fue, en líneas generales, como dijimos, cooperativa y no obstructorista. Esto puede percibirse a través de las sucesivas conferencias interamericanas y reuniones en las que, a pesar de ir nuestro país con posturas propias, muchas veces enfrentadas a las que sostendría EE.UU. y buscar cierto grado de relevancia o prestigio internacional con ellas, Argentina cedería posiciones siempre que esto pudiera beneficiar a la unidad o solidaridad hemisférica que era, como se sabe, el principal interés norteamericano en el ámbito regional.

Bibliografía y documentación consultada:

- . Aron, Raymond, La República Imperial. Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972). Madrid, Alianza, 1976.
- . Bagú, Sergio, La Argentina en el mundo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- . Caicedo Castilla, José Joaquín, El panamericanismo. Buenos Aires, Depalma, 1961.
- . Carella, Alfredo J.L.; Moneta, Carlos J., Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano. En: James F. Petras; Thomas J. Cook y otros, Política de poder en América Latina, Buenos Aires, Pleamar, 1974, p. 85-147.
- . Carvallo Hederra, Sergio, La Reunión de Ministros en Río. En: Dinámica Social, n. 49, Buenos Aires, set./1954, p. 63-64.
- . Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1946. Tomo III, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1947.
- . Congreso Nacional. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1946. Tomo III, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1947.
- . Connell-Smith, Gordon, Los Estados Unidos y la América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- . Corominas, Enrique V., Historia de las Conferencias Interamericanas. Desde el Congreso de Panamá hasta la Conferencia Interamericana de Caracas, en 1954. Buenos Aires, Propulsión, 1959.
- . IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. [Washington], Unión Panamericana, 1951.
- . Dreier, John C., La Organización de los Estados Americanos. Buenos Aires, Indice, [1962].
- . Escudé, Carlos, La Argentina vs las grandes potencias. El precio del desafío. Buenos Aires, de Belgrano, 1986.
- . Foreign Relations of United States (F.R.U.S.), años 1947-1951.
- . Green, David, The Containment of Latin America. Chicago, Quadrangle Books, 1971.
- . Lanús, Juan Archibaldo, De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980. Buenos Aires, Emecé, 1984.
- . La Rosa, Pascual, La Conferencia de Bogotá. (Conferencia pronunciada en el Círculo Militar el 27 de agosto de 1948 por el Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores). [Buenos Aires], Ministerio de Relaciones Exteriores, [1948].
- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Departamento de Relaciones Externas. División OEA, La República Argentina ante la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente. (Petrópolis, Brasil, 15-8/2-9-1947). Buenos Aires, 1948.
- . Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Departamento de Política. División OEA. La República Argentina en la IX Conferencia Internacional Americana. (Bogotá, Colombia, 30-3/2-5-1948). Buenos Aires, 1949.
- . Mitchell, Christopher, Dominio y fragmentación en la política estadounidense con respecto a América Latina. En: Julio C. Cotler; Richard R. Fagen, comp., Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos, Buenos Aires, Amorrortu, 1974, p. 197-220.
- . Paradiso, José, La era de las superpotencias. Buenos Aires, Foro Sur, 1983.

- Perón, Juan D., Política y estrategia (no ataco, critico). 3ª ed. Buenos Aires, Pleamar, 1983.
- Peterson, Harold F., La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960. Buenos Aires, Eudeba, 1970.
- Pollard, Robert A., La seguridad económica y los orígenes de la guerra fría (1945-1950). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Potash, Robert A., El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962, t. II. Buenos Aires, Sudamericana, 1983.
- Remorino, Jerónimo, Política internacional argentina, 1951-54. Buenos Aires, Standard, 1968.
- República Argentina. Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Buenos Aires, 1946-47; 1947-48; 1948-49; 1949-50; 1950-51; 1951-52 y 1952-53.
- República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Argentina en la X Conferencia Interamericana (Caracas). Buenos Aires, 1954.
- La SITUACION económica de Latinoamérica. En: Dinámica Social, n. 44 y 45, Buenos Aires, abr./1954, p. 35-36 y may./1954, p. 32-34 respectivamente.
- Sunkel, Osvaldo; Paz, Pedro, El sudesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. 7ª ed. México, Siglo XXI, 1984.
- T. E. La doctrina de los términos de intercambio justo. En: Dinámica Social, n. 38, Buenos Aires, oct./1953, p. 40-42.
- Toriello, Guillermo, La batalla de Guatemala. Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1955.
- ¿TUVIERON resultados prácticos las deliberaciones de Río de Janeiro? En: Dinámica Social, n. 52, Buenos Aires, dic./1954, p. 39-40.
- Van Der Karr, Jane, Perón y los Estados Unidos. Buenos Aires, Vinciguerra, 1990.
- Whitaker, Arthur, Las Américas y un mundo en crisis. New York, Lancaster Press, 1946.

INDICE:

1. El sistema interamericano entre 1945 y 1955. La Organización de los Estados Americanos. La seguridad colectiva dentro del sistema interamericano. Las relaciones políticas y económicas entre EE.UU. y América Latina. ¿Regionalismo vs universalismo?. Vecinos sí; hermanos no. Notas.....	p. 1
2. Argentina dentro del sistema interamericano entre 1945 y 1955. Argentina en el Consejo Interamericano Económico y Social. Notas.....	p. 26
2.1. Argentina en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente (Río de Janeiro, 1947) Trabajos preparatorios de la Conferencia. Anteproyecto argentino de Tratado. Actuación de la delegación argentina en la Conferencia. Notas..	p. 44
2.2. Argentina en la IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948) Síntesis de la actuación argentina en las diferentes Comisiones. Seguridad colectiva y órgano militar. Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá. Declaración sobre "Defensa y Preservación de la Democracia en América". La cuestión económica. Notas.....	p. 62
2.3. Argentina en la IV Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (Washington, 1951) Notas.....	p. 80
2.4. Argentina en la X Conferencia Interamericana (Caracas, 1954) La cuestión económica. La Resolución anticomunista. La posición argentina respecto de la cláusula anticomunista. Notas.....	p. 96
3. Conclusiones.....	p. 114
Bibliografía y documentación consultada.....	p. 117

PUBLICACIONES DEL IDICSO

Serie Papeles del IDICSO

- 1.- MATSUMOTO, Juan A.
LOPEZ LAMIA, Alejandro EL PROCESO DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO-aproximación para la Toma de Decisiones. Octubre de 1989.
- 2.- KVATERNIK, Eugenio El menemismo: reflexiones sobre el centro, la derecha y el populismo. Febrero de 1992 - 25 pags.
- 3.- FORNI, Pablo Vandorismo: Sindicalismo de resultados. La Unión Obrera Metalúrgica en el periodo 1954/1966. Mayo de 1992 - 58 pags.

Serie Investigaciones del IDICSO

- 1.- KVATERNIK, Eugenio Coalición moderadora, crisis de sucesión y golpe de estado: la sucesión presidencial de 1964. Octubre de 1991 - 46 pags.
- 2.- SAAVEDRA, Marisol Argentina dentro del Sistema Interamericano entre 1945 y 1955. Septiembre de 1992. 119 pags.

Serie ECLA (Estudio de la Ciencia Latinoamericana)

- 1.- KRIEGER, Mario
SUAREZ, Francisco
y otros El sector científico-técnico y la industria farmacéutica argentina. 1972, 2 tomos, 456 pags. (Agotado)
- 2.- KRIEGER, Mario
PRINYO, Norma Comercio exterior, sustitución de importaciones y tecnología en la industria farmacéutica argentina. 1976. 40 pags.
- 3.- LANHKA, Eugenio Un estudio de caso en difusión y desarrollo de tecnología electrónica digital en Argentina. 1976, 32 pags.
- 4.- PAGKS GIRIBET, José
BOUR, Enrique
SALDIVIA, Alcides Pautas para la Programación y Presupuestación en Ciencia y Tecnología. 1976, 100 pags. (Agotado)
- 5.- MAKI, Manuel
BIALAKOWSKY, Alberto y
otros La evaluación de Proyectos y Organizaciones Científicas. 1976, 167 pags.
- 6.- SILVEIRA DE ALMEIDA, E. Administración de Organismos de Ciencia y Tecnología. 1976, 155 pags.
- 7.- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto Las decisiones tecnológicas de las Empresas Públicas: los procesos de formulación e implementación de políticas y sus consecuencias sobre las empresas públicas. 1976, 47 pags.
- 8.- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto Las decisiones tecnológicas de las Empresas Públicas: Conclusiones de los Estudios de Casos. 1976, 25 pags.
- 9.- NOVICK, Silvia
BRAVERMAN, Josette Sugerencias Metodológicas para el estudio de Organismos Centrales. 1976, 49 pags.

- 10.-NOVICK de SENEN GONZALEZ,
Silvia
BRAWERMAN, Josette
Sugerencias metodológicas para el estudio de la red institucional.
Segunda versión, 1976, 25 págs.
- 11.-MORA Y ARAUJO, Manuel
Sobre la Comparabilidad entre Naciones. Contribución a una discusión metodológica
de los estudios de Ciencia y Tecnología. 1976, 31 págs. (Agotado).
- 12.-HALTY CARRENE, Máximo
Estrategias para el Desarrollo Tecnológico y el Proceso Decisional
Correspondiente. 1977, 97 págs.
- 13.-KRINGER, Mario J.
PRIETO, Norma B.
El Comercio Exterior y el Rol de la Tecnología en el Desarrollo de la Industria
Farmacéutica Argentina. 1977, 200 págs. (Agotado).
- 14.-ECLA
Los Organismos Centrales de política científica y tecnológica en América Latina.
Documento y Trabajo. Segunda versión sujeta a revisión. 1978, 135 págs.
- 15.-MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto
El papel de los procesos decisionales y de los mecanismos institucionales en las
estrategias y políticas de desarrollo Científico y Tecnológico. 1978, 48 págs.
- 16.-GARCIA, Beatriz L.
Constitución y Desarrollo del Instituto Nacional de Ciencias y Técnicas Hídricas.
Versión Preliminar. 1978, 61 págs.
- 17.-NOVICK de SENEN GONZALEZ,
Silvia
BRAWERMAN, Josette
Constitución y Etapas de Desarrollo de la Comisión Nacional de Energía Atómica.
1979, 82 págs.

BC079531